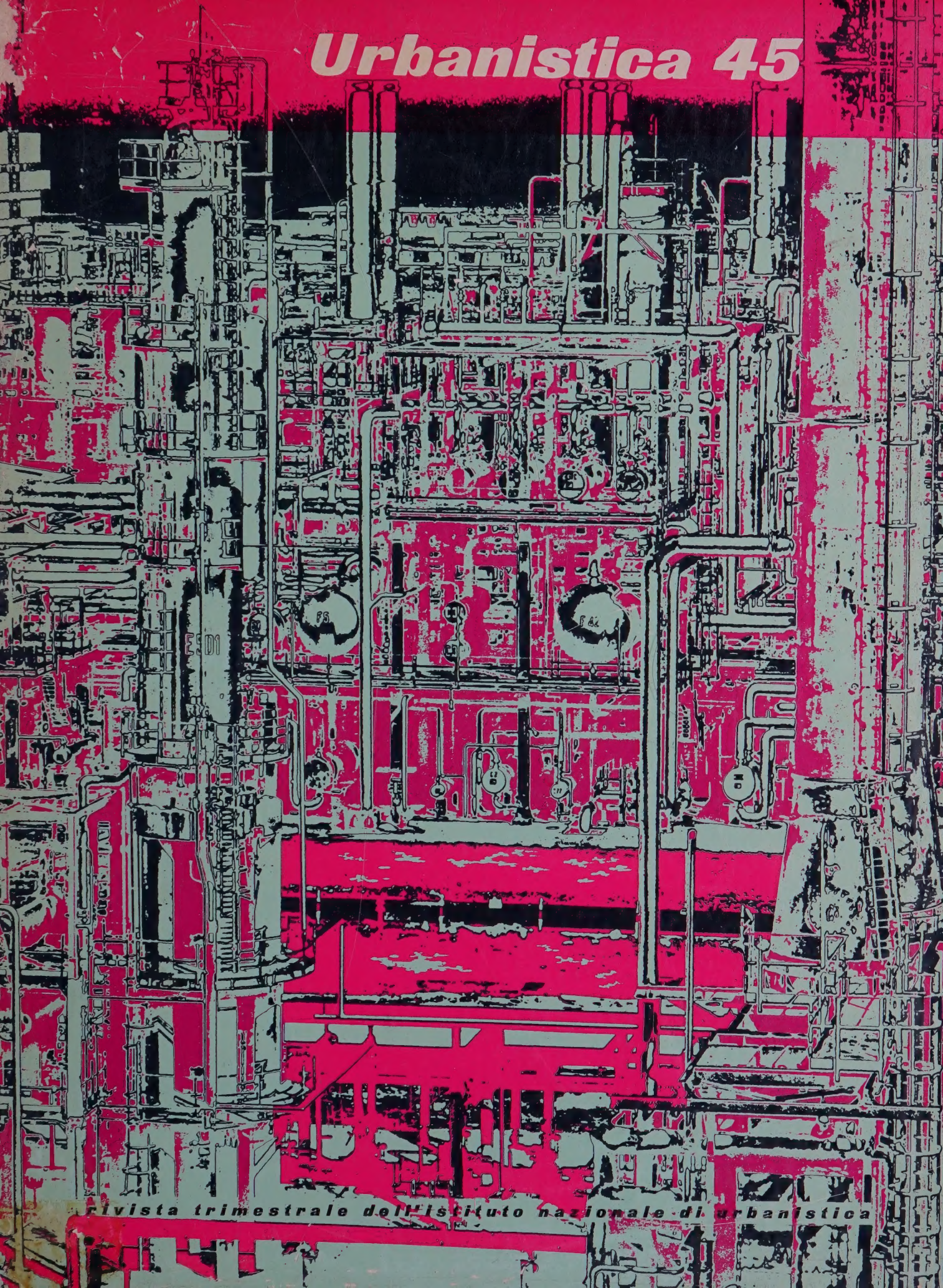
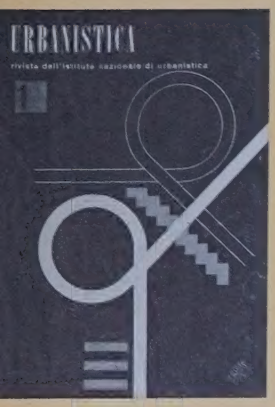
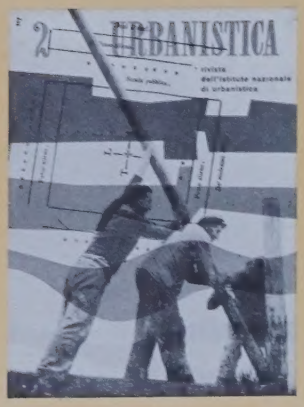
Urbanistica 45



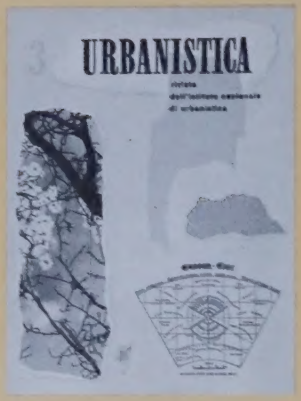
rivista trimestrale dell'Istituto nazionale di urbanistica



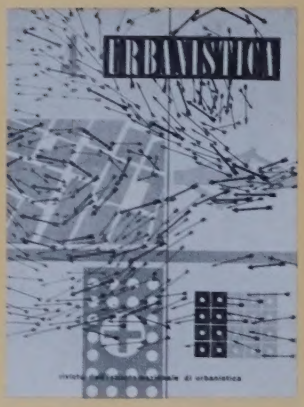
esaurito



esaurito

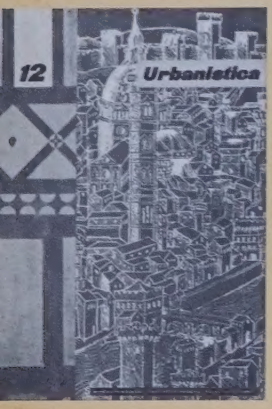


esaurito



esaurito

20 fascicoli

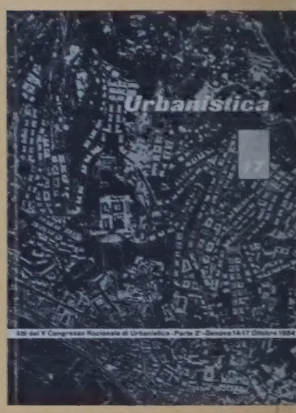


esaurito

50 fascicoli

esaurito

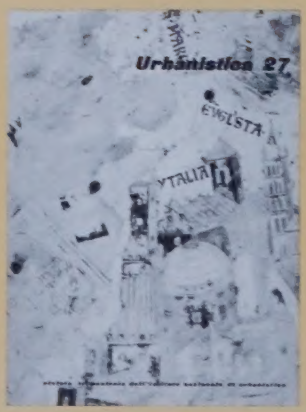
170 fascicoli



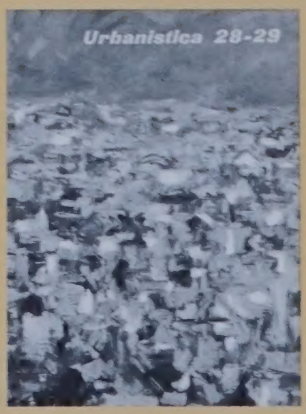
230 fascicoli

700 fascicoli

370 fascicoli

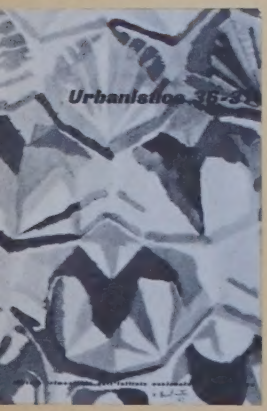


esaurito



140 fascicoli

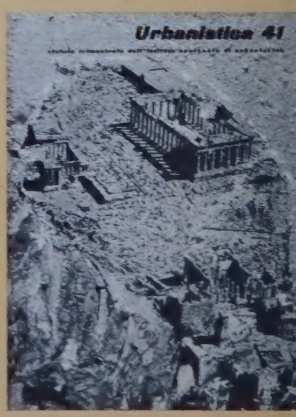
340 fascicoli


710 fascicoli

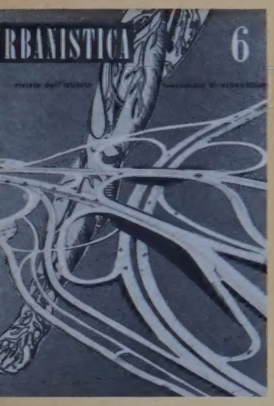
650 fascicoli

370 fascicoli

1.100 fascicoli



1.300 fascicoli

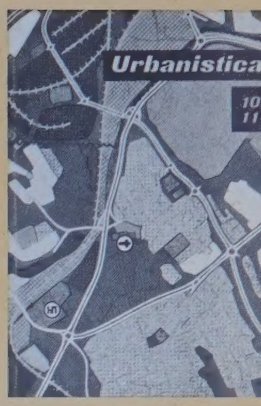


esaurito

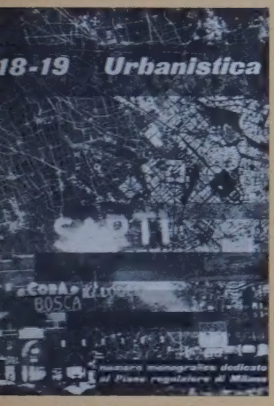
esaurito

esaurito

esaurito



esaurito

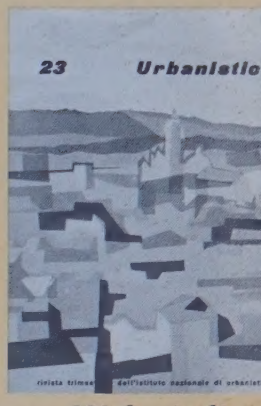


610 fascicoli

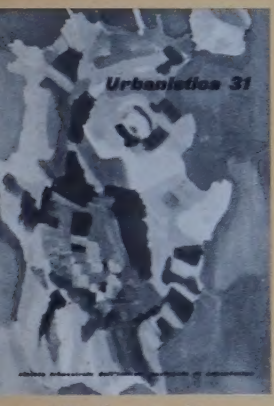
410 fascicoli

480 fascicoli

380 fascicoli



320 fascicoli



120 fascicoli

150 fascicoli

200 fascicoli

720 fascicoli

410 fascicoli

2.080 fascicoli

2.560 fascicoli

URBANISTICA

arretrati disponibili
prenotazioni per ristampa

Cassa di Risparmio di Torino

SEDE CENTRALE: TORINO - VIA XX SETTEMBRE, 31

ANNO DI FONDAZIONE 1827

24 Dipendenze in Torino - 145 Dipendenze in Piemonte e Valle d'Aosta

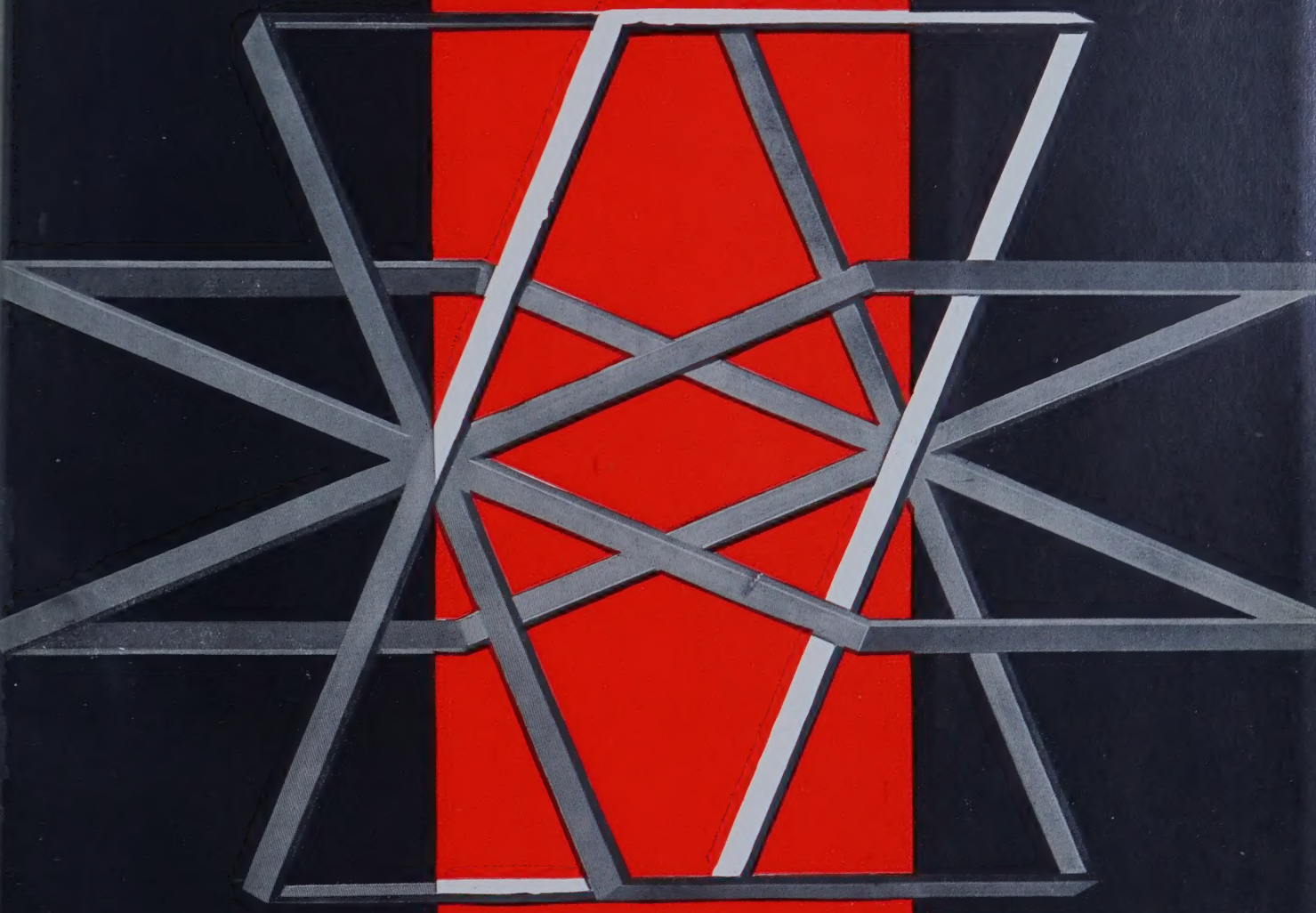
DEPOSITI L. 440 MILIARDI - PATRIMONIO E RISERVE L. 29,5 MILIARDI

tutte le operazioni ed i servizi
di banca alle migliori condizioni

BANCA AGENTE PER IL COMMERCIO DEI CAMBI E DELLE VALUTE

sculponia

SERRAMENTI



S.P.A. SCULPONIA - CASTEGGIO - PAVIA

oggi si costruisce

"Solomatic"
tende alla veneziana
avvolgibili

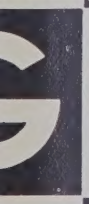
"Solomatic"
tende alla veneziana
a pacchetto

tende alla veneziana
a pacchetto e
scorrevoli

"Alu-Color"
persiane avvolgibili
in lega leggera

con GRIESSER

"Principe" e
"Standard"
porte a bilico
per garages



"Parisol" pareti mobili divisorie per
Uffici, Laboratori, Ospedali ecc.
"Carda" serramenti a bilico in legno
e legno + anticorodal all'esterno

Tendoni da sole, tende oscuranti
e tende "Italia"
Persiane avvolgibili in legno 13/15 mm.
di spess. e "La Rondine"
9 mm. di spess.

GRIESSER
Società per Azioni Italiana Manifatture
Sede in Como: Via Scalabrini 44
tel. 52.913 collegato con 4 linee urbane
a passo progressivo

Succursali:
in Roma e Milano
Rappresentanti:
in ogni città d'Italia
Per informazioni
rivolgersi alla Sede
di Como

I.R.T.A.

ISTITUTO DI RILIEVI TERRESTRI ED AEREI

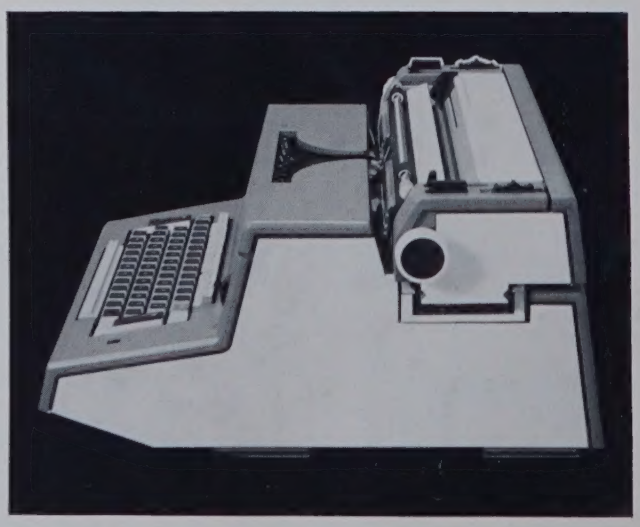
Rilievi topografici e stereofotogrammetrici di precisione in qualsiasi scala per

- Piani regolatori
- Impianti idroelettrici
- Progetti di bonifiche e irrigazioni
- Costruzioni ferroviarie e stradali
- Fotografie aeree panoramiche e planimetriche
- Mosaici fotografici

Milano - via broggi, 8 - telef. 27.92.24

Olivetti
Tekne 3,
la macchina per scrivere
elettrica
degli uffici.

Osservate la TEKNE 3:
una bella macchina
elettrica, dalla
linea robusta, dal moderno
disegno.
Ma osservarla non basta;
un semplice sguardo non rivela
infatti la genialità
e la novità del meccanismo interno
che esalta al massimo grado
i vantaggi della
scrittura elettrica:
battuta concisa e senza
vibrazioni, massima velocità
(fino a 840 battute al minuto)
senza accavallamenti
né sovrapposizioni, abolizione
dello sforzo fisico. La TEKNE 3
traduce ogni comando
della dattilografa in chiari nitidi
segni su ogni tipo
di carta e di stencil. L'allineamento
è perfetto, l'intensità
costante, e si possono avere
molte copie.
Bisogna provarla
per rendersene conto.
La TEKNE 3
è una macchina per scrivere
elettrica
di alto prestigio, prodotta
da un'industria di prestigio
mondiale.



Urbanistica 45

Rivista trimestrale, organo ufficiale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, dicembre 1965

Direttore Giovanni Astengo

Redazione Claudia Casassa

Impaginazione e grafici Vera Quaranta

sommario

Pag. 3 **Forzare l'inerzia** *Giovanni Astengo*

» 5 **Due alternative per l'assetto territoriale dell'Italia Padana** *Giuseppe Campos Venuti*

» 9 **Sviluppo industriale e programmazione territoriale nel Mezzogiorno** *Paolo Radogna*

» 41 **Pianificazione territoriale e urbanistica in Francia: bilancio e prospettive 1946-1966** *Emilio Tempia*

» 54 **Lo schema regionale di Parigi** *Emilio Tempia*

» 73 **Il nuovo quartiere di Hérouville Saint-Clair nel quadro dello sviluppo regionale** *Emilio Tempia*

» 77 **Il piano di salvaguardia della città storica di Stoccolma** *Ivar Ahlgren*

» 85 **Il piano di zona di Spinaceto e l'attuazione della 167** *Carlo Crescenzi*

» 95 **La città tradizionale di ieri e il paesaggio urbanizzato di domani** *Eduardo Vittoria*

» 99 **Messaggio del Presidente Lyndon Johnson al Congresso (2 marzo 1965)**

» 104 **Forme e strutture giuridiche delle aree metropolitane negli Stati Uniti** *Giancarlo Mengoli*

» 110 **Sull'insegnamento della pianificazione urbana negli Stati Uniti** *Anna Pizzorno*

Legislazione estera:

Legislazione francese: innovazioni ed integrazioni 1958-65

Legislazione inglese: proposta di legge fondiaria

» 113 **Lavori Pubblici e ricerca scientifica** *g. a.*

Letteratura urbanistica:

» 114 **« Dernières demeures »**

» 116 **Il comprensorio di Soverato**

In copertina: gli impianti Monteshell di Brindisi
interpretazione fotografica di Vera Quaranta

Direzione e redazione: Corso Vittorio Emanuele, 75 F - Torino - telefono 544.961

Amministrazione, abbonamenti, vendite e pubblicità: Claudia Casassa e Franco Gatti

Corso Vittorio Emanuele, 75 F - Torino - telefono 544.961

Abbonamento per 4 numeri con decorrenza dal presente fascicolo: Italia L. 14.000; Estero L. 15.000 (piú L. 1.500 per spese postali e di imballo) - Facilitazioni speciali per studenti universitari (solo per l'Italia e da effettuarsi esclusivamente presso la Rivista o presso incaricati autorizzati) L. 12.000 - Prezzi dei fascicoli arretrati: v. pag. 120 del presente fascicolo - Spedizione raccomandata in abbonamento postale - Gruppo IV

Prezzo del presente fascicolo: Italia L. 4.000 - Estero L. 4.500

La Rivista esce a cura dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

Consiglio Direttivo Nazionale dell'Istituto

Domenico Andriello
Vittorio Borachia
Roberto Calandra
Giuseppe Campos Venuti
Giuseppe Caronia
Silvano Casini
Luigi Carlo Daneri
Gian Filippo Delli Santi
Eirene Sbriziolo De Felice
Edoardo Detti
Mario Fiorentino
Pierluigi Giordani
Marcello Girelli
Riccardo Lombardi
Bruno Kessler
Enzo Minchilli
Pio Montesi
Sergio Nicola
Luigi Piccinato
Ludovico Quaroni
Nello Renacco
Leonardo Ricci
Camillo Ripamonti
Nestorio Sacchi
Giuseppe Samonà
Novella Sansoni Tutino
Pasquale Saraceno
Erik Silva
Cesare Valle
Marcello Vittorini

Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica
Camillo Ripamonti

Vicepresidente
Luigi Piccinato

Giunta Esecutiva
Giuseppe Campos Venuti
Mario Fiorentino
Luigi Piccinato
Camillo Ripamonti
Giuseppe Samonà
Cesare Valle
Marcello Vittorini

Tesoriere
Mario Fiorentino

Segretario della Giunta e del Consiglio
Bruno Zevi

Sede dell'Istituto: Roma
Via S. Caterina da Siena n. 46

Forzare l'inerzia

La convinzione sulla necessità di uscire al piú presto dal punto morto, in cui da diciotto mesi ristagna ogni iniziativa urbanistica nel paese, trae motivo dall'evidenza degli aspetti negativi di questo stato di paralisi.
Arrestatasi o fortemente contratta l'attività imprenditoriale nel campo dell'edilizia privata, per effetto della sconsiderata ed incontrastata distorsione quantitativa e tipologica tra offerta e domanda che gli imprenditori privati da anni ciecamente perseguivano, per lunghi mesi è stata accreditata l'illusione che per alimentare la ripresa dell'attività edilizia fossero sufficienti stimoli e sostentamenti finanziari ai privati ed una incrementazione dei troppo modesti interventi pubblici di settore. I fatti hanno smentito l'efficacia di questi palliativi, dimostratisi inadatti financo ad una temporanea rianimazione del sistema produttivo edilizio: i mali del sistema urbanistico italiano non sono, infatti, di tipo epidermico o congiunturale, ma profondo e strutturale.
Dovrebbe quindi essere ormai chiaro anche a coloro che solo qualche mese addietro erano forse sinceramente convinti dell'inutilità del « riparare il tetto finché piove », *che non di una modesta riparazione di tegumento sconnesso si tratta in questo caso, ma di una struttura economica ed amministrativa cosí dissestata da richiedere operazioni urgenti di rifacimento dell'intero edificio fin dalle fondamenta, se se ne vuole evitare il crollo. Quest'operazione di risanamento del sistema di sviluppo urbanistico del paese non può piú oltre tardare e deve proprio partire dalle fondamenta: dal* processo formativo dei piani *e dal* controllo del processo di urbanizzazione.
Una revisione generale dei piani urbanistici delle principali città ed agglomerazioni urbane appare ormai improrogabile, per depurarli da errori previsionali, da squilibri interni e da carenze, conseguenti all'applicazione dell'errato meccanismo logico della legge del '42 aggravato per di piú dalle sue successive deformazioni giurisprudenziali, e per trasformarli in piú moderni strumenti operativi: una metodologia scientifica per una razionale e responsabile redazione dei piani, a questo momento, s'impone.
Il controllo peraltro del processo di urbanizzazione deve essere impostato al piú presto in termini operativi, se si vuole affrontare la realtà delle cose dando efficacia alle scelte di piano, senza accettare le ipocrisie degli inefficienti sistemi di controllo « indiretto » dell'uso del suolo.
Un efficace controllo del processo di urbanizzazione non può perciò non comprendere larghi poteri di acquisizione preventiva del suolo, ai fini della loro urbanizzazione nella quantità necessaria, nelle località idonee e secondo le modalità d'uso fissate dai piani, in base a ragionevoli ed accertate previsioni di sviluppo e di domanda. E perché il processo sia effettivamente operativo occorre che l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree sia al piú presto organizzata, a livello regionale e nazionale, e finanziata con mezzi straordinari, che consentano di accendere rapidamente il nuovo sistema pubblicistico. Inoltre l'edificio, cosí fondato, non potrà considerarsi stabilmente ricostruito senza scelte programmatiche di fondo, aggregate a livello regionale e nazionale, tali da superare gli angusti limiti dell'atomismo comunale, e senza nuove strutture amministrative a livello centrale e regionale, oltreché comprensoriale e locale.
Il Ministero dei LL.PP. scoppia: esso non può piú contenere tutte le branche originarie ormai rigogliosamente cresciute in cent'anni. Da questo vecchio tronco è ormai ora che si stacchino alcuni settori che, se continuano a convivere in un unico pletorico ministero, son destinati ad esser soffocati: tra questi l'Urbanistica, finalmente assurta (dopo vent'anni di vita democratica!) a Direzione Generale autonoma, ma che deve ora crescere, irrobustirsi e prosperare per far fronte alle accresciute esigenze dell'intero paese.

Le soluzioni possono esser molte: un Ministero unico della Programmazione economica e della Pianificazione urbanistica, *un Ministero* dell'Urbanistica e del Demanio pubblico, *un Ministero* dell'Urbanistica e dell'Abitazione.
Si può scegliere: una sola soluzione non dovrebbe esser scelta, quella di lasciare per altri vent'anni la nuova Direzione Generale in condizioni di sottoalimentazione [1].
Nuovi piani scientifici, operatività degli interventi e nuove strutture amministrative, sono strumenti indispensabili per far fronte alle reali esigenze del paese in questo momento di stasi urbanistica allarmante.
E se si tien conto che in questo campo dalla enunciazione di una seria riforma alla sua approvazione ed attuazione fino alla maturazione dei primi frutti passeranno necessariamente degli anni e si è peraltro convinti che non vi è altra strada d'uscita, non dovrebbe esserci altra conclusione che quella di forzare finalmente uno stato di improduttiva inerzia e di rimettersi nelle condizioni di spirito di riprendere il cammino.
Tutto il mondo, infatti, cammina velocemente per questa strada e questo fascicolo si fa portavoce di alcune serie iniziative in campo internazionale: dal piano della regione parigina, che costituisce il punto d'arrivo di un primo rilevante sforzo concettuale, progettuale ed operativo, inteso a domare un'agglomerazione urbanisticamente ribelle, inserendola in un maturo discorso di programmazione economica regionalizzata; al messaggio del Presidente Johnson, che traccia le linee programmatiche della politica americana nel campo urbanistico, proponendo quale strumento operativo fondamentale una politica di estesa acquisizione preventiva di aree, da urbanizzare a tempo opportuno; alla primizia pubblicistica della nuova proposta di legge inglese in campo operativo urbanistico, che si propone di perfezionare il già cospicuo ed aggiornato corpus *legislativo di questo settore con nuovi strumenti per una vasta azione di acquisizione preventiva di aree.*
A confronto di queste iniziative il nostro immobilismo legislativo nel campo specifico, la vigenza di piani palesemente errati e l'impossibilità attuativa per carenza di strumenti adatti assumono aspetti anacronistici.
Spigolando fra le piú avanzate esperienze progettuali, troviamo proposte interessanti come quella di Spinaceto, fra le idee piú fervide a livello di regionalizzazione del programma economico, segnaliamo il discorso di Campos Venuti, fra le iniziative d'intervento piú cospicue, come nella rassegna dei piani di industrializzazione del Mezzogiorno, ci troviamo di fronte ad iniziative ancora scoordinate, ma spesso innovative; eppure, anche in ognuna di queste, avvertiamo il disagio di un profondo distacco rispetto alle piú avanzate esperienze estere e non già sul piano creativo, ma proprio per essere le esperienze, le iniziative e le idee nostrane ancora fondate su premesse di inefficienza operativa, di inadeguatezza di strutture amministrative e di disancoramento da una seria programmazione di interventi.
E questo nelle migliori esperienze!
Un grosso sforzo è dunque necessario per avviare il nostro paese in un processo di ricupero dello sviluppo urbanistico prima di poterlo reinserire in un processo di razionale sviluppo. Ma questo grosso sforzo supera ormai le capacità tecniche e creative dei progettisti e degli uffici tecnici attuali e le stesse capacità degli organi amministrativi del paese: il punto morto potrà essere superato solo con un'adeguata, consapevole e coordinata volontà politica, che non si accontenti di generiche dichiarazioni, ma miri al conseguimento, in tempi brevi, di fatti innovativi precisi ed incisivi.

Giovanni Astengo

Nota

[1] L'argomento è stato piú volte trattato su Urbanistica. Basti ricordare l'editoriale del n. 39, in cui si prospettarono anche alcune indicazioni sulle Direzioni Generali che avrebbero potuto far parte del nuovo Ministero. Oggi, però, il problema è maturo; senza, per ora, forse mirare all'*optimum*, del Ministero unico di Programmazione economica e di Pianificazione urbanistica, parrebbe, in un primo tempo, piú produttivo organizzare un efficiente Ministero dell'Urbanistica e del Demanio pubblico delle aree.

Due alternative per l'assetto territoriale dell'Italia Padana

di Giuseppe Campos Venuti

1. *Piani comprensoriali e programma di sviluppo*

Negli ultimi mesi la maturazione di precise ipotesi alternative per la pianificazione territoriale della pianura padana, in modo particolare a Milano e in Emilia, hanno contribuito a porre in evidenza sotto l'angolazione propriamente urbanistica, i problemi di fondo dell'assetto territoriale nazionale. Era inevitabile, infatti, che ad esempio la pianificazione dell'area metropolitana milanese e quella dei comprensori emiliani, finisse per investire problemi che esorbitano dalla tematica strettamente locale e per affrontare quella dell'intero territorio padano.

Si tratta di problemi esaminati fino ad oggi prevalentemente in linea di principio, anche dal programma quinquennale di sviluppo, che pure pone fra i suoi obiettivi quello di eliminare nel Paese gli squilibri territoriali, economici e sociali. Lo stesso piano Pieraccini infatti, fatta questa premessa finalistica, non arriva a dare, con la sua prima disaggregazione nelle tre grandi circoscrizioni nazionali, le indicazioni di merito atte a precisare sul territorio la localizzazione e principalmente le priorità degli investimenti ai quali il piano si riferisce. Questa indeterminatezza potrebbe finire per portare in sostanza nuova acqua al mulino degli squilibri territoriali, che lo stesso piano si propone in linea di principio di contrastare.

Al compito di precisare le localizzazioni e le priorità degli investimenti sono attualmente impegnati gli uffici del Programma presso il Ministero del Bilancio, che dovranno contemporaneamente fornire una prima disaggregazione regionale dei dati del piano. I Comitati Regionali per la Programmazione Economica, insediati solo recentemente, non potranno purtroppo partecipare che marginalmente a questa prima elaborazione, anche se dovranno pur essere chiamati ad una autonoma rielaborazione delle proposte avanzate centralmente per contrastare le disuguaglianze nazionali e periferiche dello sviluppo economico.

È giusto ricordare a questo proposito che per combattere gli squilibri attuali del sistema economico occorre appunto introdurre nel sistema nuovi squilibri che si oppongano ai precedenti. Si tratta in sostanza di utilizzare gli investimenti, e in particolare quelli pubblici, allo scopo di produrre un effettivo decentramento dello sviluppo economico. E ciò va fatto naturalmente a vantaggio del Mezzogiorno e delle aree depresse, nei confronti del Settentrione e delle aree a sviluppo concentrato.

Per produrre questi effetti concreti è necessario però indicare con chiarezza le scelte prioritarie. Volendo fare un esempio potremmo ricorrere ad una infrastruttura di cui molto si parla in questo periodo, quella dei canali navigabili. Nessuno può sostenere in linea di principio che il nostro Paese non sia rimasto in tema di navigazione interna gravemente in ritardo rispetto agli altri Paesi d'Europa: e che quindi le vie d'acqua non siano in teoria necessarie allo sviluppo dell'economia italiana. In concreto, però, che cosa significa investire una forte aliquota di danaro pubblico per la realizzazione dei canali navigabili? Ci sembra legittima la preoccupazione che in concreto ciò significhi concentrare forti investimenti di capitale pubblico nell'area padana, incentivando direttamente e prioritariamente lo sviluppo della medesima anche se da questi investimenti potrà venire indirettamente e successivamente un vantaggio per le aree del Mezzogiorno: l'operazione in sostanza verrebbe fatta con una perdita secca di investimenti e di risultati economici immediati per l'Italia meridionale. Non è quindi alla generale affermazione di voler riservare globalmente al Mezzogiorno una aliquota degli investimenti pubblici previsti dal piano, che è sufficiente fare ricorso. Occorre ad esempio precisare nell'ambito delle grandi infrastrutture tecniche – strade e autostrade, ferrovie e trasporti pubblici, porti e canali navigabili – e delle attrezzature sociali indispensabili per la vita civile delle comunità – scuole e università, ospedali e impianti sanitari, campi sportivi e impianti di ricreazione – quali siano le infrastrutture e le attrezzature a cui dare priorità e specialmente dove queste vadano collocate.

Anche nell'ambito delle abitazioni economiche, con la produzione di aree urbanizzate in buona posizione e a basso prezzo e con la concessione di prestiti per la costruzione di abitazioni da parte di enti pubblici, cooperative e privati, è necessario saper concentrare e localizzare le scelte perchè allo squilibrio esistente si opponga un nuovo squilibrio, atto a produrre i risultati auspicati dal programma.

Lo stesso discorso va fatto naturalmente per l'attrezzatura di nuove razionali aree industriali e per l'incentivazione delle medesime attraverso la manovra pubblica del credito e degli sgravi fiscali. Analogamente le precisazioni dell'entità e della qualità degli interventi in agricoltura e nel settore turistico, forniranno la dimensione esatta degli obiettivi e dei risultati che il programma di sviluppo si propone concretamente di raggiungere nel suo ambito di validità temporale.

Mentre a questo impegno attendono dunque gli organi centrali della programmazione economica, è però motivo di soddisfazione rilevare come alla periferia della organizzazione statuale, gli enti locali si pongano di fronte ai problemi della pianificazione comprensoriale sulla base di analoghe considerazioni in merito alle scelte di fondo per lo sviluppo nazionale. Non ritenendo possibile portare a termine il discorso sui piani intercomunali a Milano o a Bologna senza aver prima risposto all'interrogativo presentato da queste scelte.

2. *Gli squilibri dell'assetto territoriale padano*

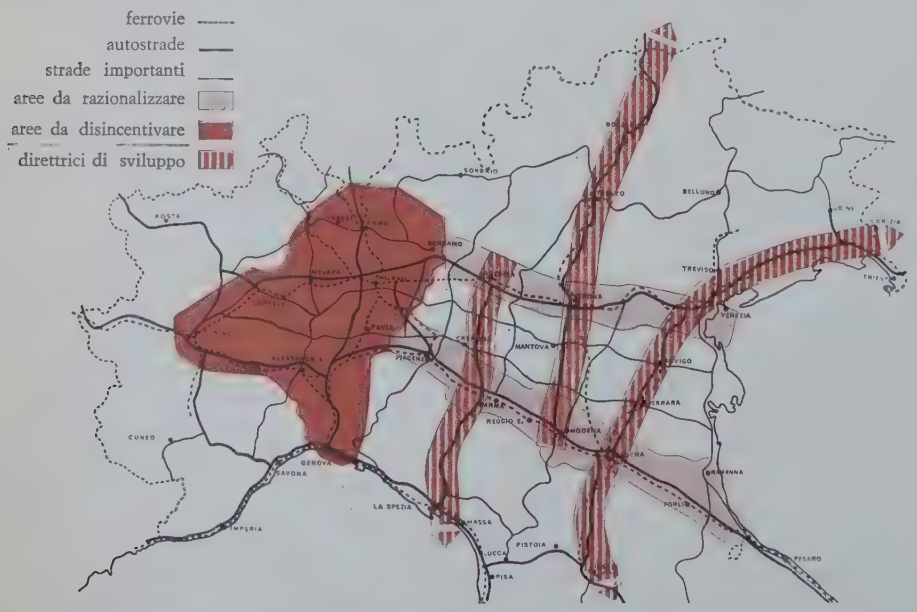
Supponendo però di dare per scontata una precisa scelta di fronte a questo interrogativo a scala nazionale, un nuovo problema si pone al livello dell'Italia continentale. Come saranno localizzati e distribuiti per settore, gli investimenti destinati a questa area del Paese? Dentro o fuori del triangolo industriale? E quando si parla di triangolo industriale, si intende per esso soltanto le tre grandi concentrazioni poste ai vertici del triangolo, o piuttosto l'intera area in esso compresa?

A questa seconda domanda è necessario ancora una volta fornire una risposta chiara, sia in linea di principio che in termini di priorità e di localizzazione degli investimenti. Si pensa ad esempio, da parte di alcuni, che la pianificazione del

(segue testo a pag. 7)

1 - Visualizzazione dello sviluppo economico della Italia Padana, sulla base di dati aggregati per provincia.

2 - Visualizzazione dello sviluppo economico della Italia Padana, sulla base di dati disaggregati per comune.



4 - Visualizzazione delle indicazioni generali per la programmazione dello sviluppo nell'Italia Padana.

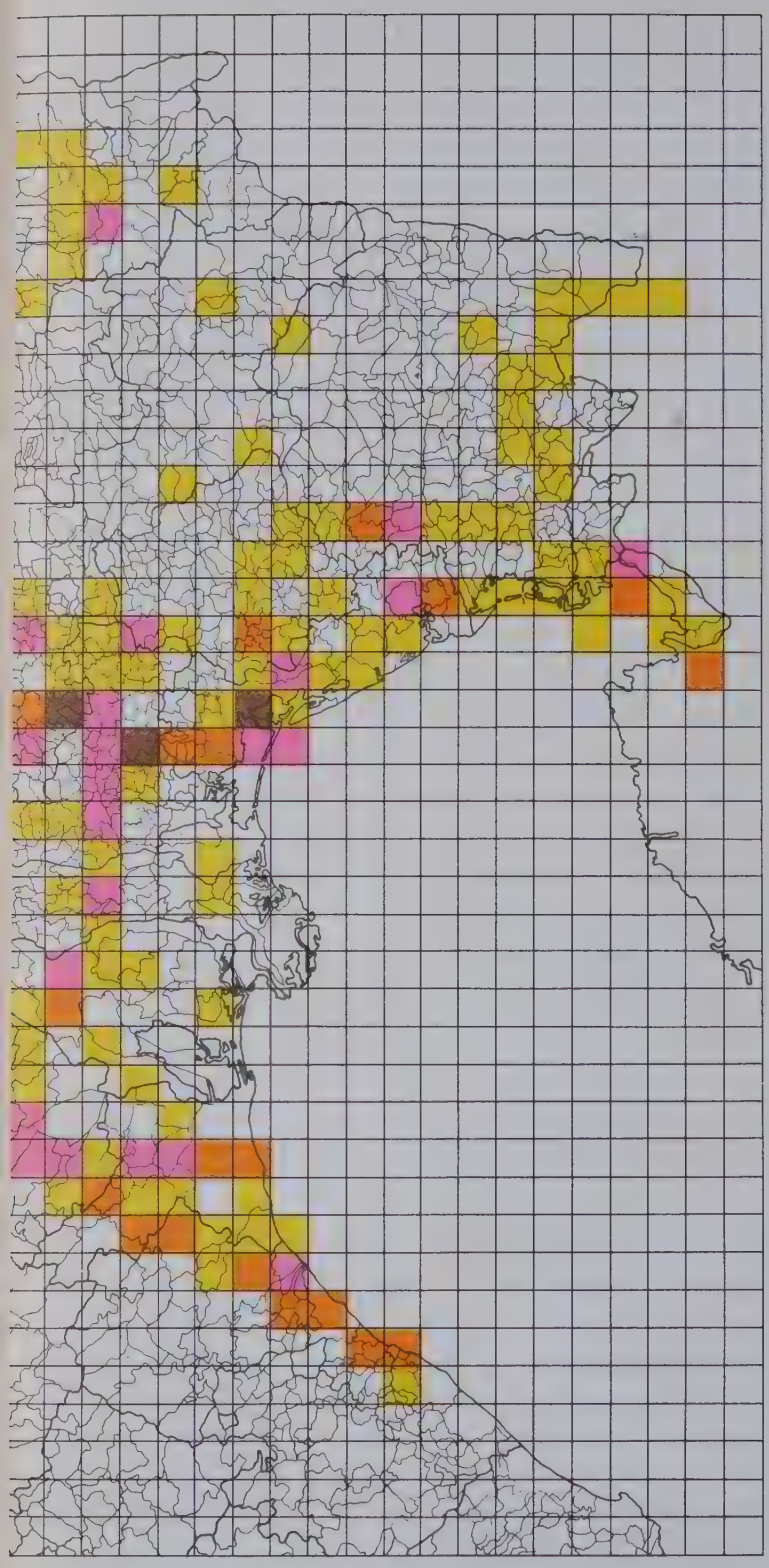
Fig. 1 e 2 - La visualizzazione dello sviluppo economico, al 1961, è ricavata da una elaborazione del Sylos Labini (*Fuà-Sylos, Idee per la Programmazione economica, Editori Laterza, Bari, 1963*) sulla base dei risultati di una ricerca Cegos: tale elaborazione, che utilizza dati aggregati per provincia, classifica le provincie in tre gruppi (sviluppate, intermedie e depresse) a loro volta distinti ciascuno in tre sottogruppi. Nel cartogramma della figura 1 la visualizzazione è stata riprodotta, raggruppando le provincie nelle sole tre classi principali, allo scopo di mettere in rilievo la distribuzione dello sviluppo nelle sue linee generali e di facilitare quindi il confronto con una visualizzazione analoga (v. 2), condotta su dati di sintesi, piú rudimentali, che hanno però il vantaggio di essere disaggregati a scala comunale.
Assumendo, infatti, le provincie come unità territoriali per la rappresentazione dei fenomeni di sviluppo, si vengono ad attribuire all'intera area provinciale fattori congestionanti relativi ai soli capoluoghi.
Dalla disaggregazione comunale dei dati risultano, invece, gli squilibri esistenti all'interno delle singole provincie e nel contempo si ritrova, al di là dei confini amministrativi, la continuità di aree economicamente omogenee.
Confrontando le due rappresentazioni, mentre si ha nella prima uno sviluppo indifferenziato della gran parte dell'Italia Padana, con l'eccezione, ai margini, di alcune provincie « intermedie » e « depresse », nella seconda si delinea uno sviluppo concentrato prevalentemente nei tre vertici del triangolo industriale e nelle fasce pedemontane alpina ed appenninica, entro le quali si estende una zona « intermedia » comprendente la pianura Padana, ed al di là delle quali si trovano le zone « depresse » della collina e della montagna.

Fig. 3 - Oltre alla conoscenza degli squilibri economici attuali è importante la individuazione dei fattori capaci di polarizzare lo sviluppo economico nell'Italia Padana nei prossimi anni accentuando gli squilibri territoriali in atto.
La visualizzazione che si è tentata in questo caso individua tre particolari fattori di richiamo per lo sviluppo: le infrastrutture e la presenza di addensamenti industriali e residenziali.
Ad ogni quadrato di un reticolo di 10 chilometri di lato sovrapposto all'intera Italia settentrionale, è stato attribuito il peso risultante dalla somma di punteggi predeterminati relativi al tipo ed al numero delle infrastrutture che lo attraversano, nonché all'entità demografica dei centri ed al numero degli addetti all'industria.
Per quanto riguarda le infrastrutture si è tenuto conto della rete ferroviaria distinta in linee principali e secondarie, delle autostrade esistenti e in costruzione, delle principali strade nazionali e/o interregionali; fra queste ultime si è assegnato peso superiore a quelle che sopportano attualmente maggiori volumi di traffico.
Per le preesistenze residenziali ed industriali si sono individuate cinque differenti classi di ampiezza a partire da una consistenza minima di 5000 abitanti accentrati e di 1000 addetti all'industria per comune.
I risultati ottenuti con questo tipo di visualizzazione sembrano confermare, per altra via, i risultati ottenuti attraverso la disaggregazione comunale dei dati; all'esistenza nel triangolo di un'area di concentrazione primaria si aggiungono, lungo le due direttrici pedemontane (quella alpina lungo la Padana Superiore, quella appenninica lungo l'Emilia), aree di concentrazione secondaria, localizzate simmetricamente rispetto al corso del Po.

3 - Visualizzazione dei fattori di concentrazione dello sviluppo economico per l'Italia Padana

Grado di concentrazione delle aree

- massimo
- alto
- medio
- basso
- minimo



rappresentazione nel rapporto 1:1.500.000 circa

W7-CVY-260

W7-CVY-260

Visualizzazione dei fattori di concentrazione dello sviluppo economico per l'Italia Padana

Allegato al n. 45 di Urbanistica

(segue testo da pag. 5)
nuovo polo di sviluppo di Alessandria – collocato grosso modo nel baricentro del triangolo – possa rappresentare un sostanziale decentramento dello sviluppo dai poli del triangolo industriale, a condizione che tale pianificazione sia guidata dagli enti pubblici locali, offrendo quindi nel metodo maggiori garanzie di democraticità. Altri sostengono invece, e noi siamo con loro, che l'intervento di Alessandria è destinato nel merito a segnare un semplice momento di razionalizzazione degli squilibri esistenti, consolidando la condizione di congestione economica dell'area piú concentrata di tutto il Paese: e ciò prescindendo da ogni garanzia istituzionale sulla condotta dell'operazione.
Per coloro che sostengono questa tesi è quindi fuori del triangolo che dovrà operarsi il decentramento dello sviluppo nazionale, in particolare per l'Italia continentale. Fuori del triangolo quindi, ma come e dove?
Si apre cosí una nuova serie di problemi per la tematica della pianificazione territoriale. Perché da parte di alcuni la tesi è quella di decentrare gli investimenti fondamentalmente nelle aree di Bologna e di Venezia, trasformando il triangolo in un pentagono e correggendo gli squilibri delle regioni settentrionali unicamente con l'invitare i baricentri delle regioni fino ad oggi escluse dal massimo sviluppo, al tavolo della congestione.
A noi sembra però che questa risposta – quella cioè della creazione di due nuovi poli nelle aree di Venezia e di Bologna – sia una risposta errata, cosí come ci sembra errata, ai fini del decentramento dello sviluppo, la proposta di creare un nuovo polo ad Alessandria.
Del resto se la struttura delle tre regioni italiane che hanno raggiunto il massimo sviluppo economico è ormai chiaramente monocentrica, la struttura del Veneto e dell'Emilia si mantiene tuttora solidamente policentrica e non potrebbe essere modificata che a prezzo di gravi traumi economici e sociali. Il Veneto, e specialmente l'Emilia-Romagna, sono aree a sviluppo assai meno concentrato di quelle nord-occidentali, quanto mai adatte ad essere organizzate secondo il modello territoriale della città-regione e difficilmente disponibili per un modello di monocentrazione metropolitana.
Se dunque si respinge anche per l'Italia padana lo schema di sviluppo incentrato su pochi grandi poli, quale sarà il modello alternativo da proporre per le regioni poste a nord degli Appennini?
È opportuno a questo proposito sottolineare la condizione attuale dell'assetto territoriale padano. Condizione che contraddice una delle piú elementari leggi della geografia economica, quella cioè che vuole il progresso e lo sviluppo alimentati in modo particolare dai corsi d'acqua e le massime città industriali e commerciali nate sulle rive dei fiumi.
Nell'Italia padana invece il progresso e lo sviluppo economico si sono concentrati lungo due direttrici, ad andamento grosso modo est-ovest, poste ai margini dei rilievi alpini ed appenninici. Una direttrice pedemontana alpina che da Venezia prosegue per Padova, Vicenza, Verona, Brescia e Bergamo fino a Milano, e poi ancora per Novara e Vercelli fino a Torino: e una direttrice pedemontana appenninica che dall'agglomerazione turistica romagnola per Cesena, Forlí, Bologna, Modena, Reggio, Parma, Piacenza, Alessandria ed Asti, si congiunge a Torino con la direttrice precedente. Tali direttrici di sviluppo tagliano fuori dalla espansione economica la grande pianura padana fra esse compresa, nonché il Veneto orientale da un lato e il Piemonte e la Liguria occidentali dall'altro.
Direttrici di sviluppo vuol significare nel caso nostro concentrazione di gran parte delle infrastrutture autostradali, stradali e ferroviarie esistenti e di buona parte della mano d'opera industriale del Paese: ma significa anche concentrazione del potere d'acquisto e quindi del commercio al dettaglio, delle attrezzature ricreative private come delle attrezzature scolastiche o sanitarie pubbliche. Significa una quasi invincibile forza di attrazione per la mano d'opera proveniente dalle campagne e per i capitali destinati a nuovi investimenti industriali e commerciali.
Di fronte ad una situazione come quella descritta si pone dunque un nuovo interrogativo. Si deve oppure no applicare ancora una volta la indicazione di contrastare gli squilibri, sollecitando anche attraverso i piani urbanistici il decentramento dello sviluppo economico?
La risposta potrebbe sembrare ovvia se non ci trovassimo in questo caso molto concretamente di fronte ad una affermazione di principio che le circostanze impongono di tradurre in realtà oppure di sconfessare. Perchè anche dai piani intercomunali di Milano e Bologna, così come da quelli di Venezia e Torino, di Modena o Padova, e non soltanto dalla disaggregazione del Piano Pieraccini, la risposta all'interrogativo sul decentramento dello sviluppo deve scaturire senza equivoci, con precise scelte e provvedimenti: scelte e provvedimenti destinati a guidare sí la politica urbanistica dei Comuni interessati, ma oltre questa ad influenzare decisamente la politica economica dell'intero territorio padano e le scelte generali dello sviluppo per tutto il Paese.

3. *Due modelli alternativi per lo sviluppo*

Per il piano intercomunale milanese sono oggi infatti a confronto due alternative, una delle quali accetta la tendenza attuale dello sviluppo padano disponendosi a razionalizzarla, mentre l'altra vi si oppone decisamente. Cosí come in Emilia-Romagna i numerosi piani allo studio si trovano di fronte all'alternativa di inserirsi nel quadro di un assetto regionale basato sul tradizionale asse della via Emilia, o piuttosto nel quadro di uno sviluppo basato su direttrici alternative ortoganali alla precedente. Si tratta di direttrici che interessano non solo le province emiliane a sud del Po, ma anche le province a nord del Po, tutta l'Italia continentale insomma.
Per sviluppare questa ipotesi bisogna in primo luogo sottoporre ad un intervento disincentivante l'intera area di congestione primaria sottesa dal triangolo industriale, sia pur riequilibrando, all'interno di questo, residenze, industrie e servizi.
L'intervento alternativo potrà operarsi, non già esaltando le due direttrici pedemontane di congestione secondaria, ma sviluppando nuove direttrici trasversali atte a produrre effetti riequilibratori non solo nell'area padana, ma su tutto il territorio nazionale. A questo scopo sembrano rispondere particolarmente le direttrici *padano-tirrenica* (Brescia-Cremona-Parma, verso La Spezia e la costa tirrenica), *padano-trentina* (Modena-Mantova-Verona, verso il Brennero e l'Europa centrale) e *padano-friulana* (dall'Italia centrale a Bologna-Ferrara-Rovigo-Padova, verso il Friuli e l'area danubiana).
La prima e la seconda direttrice infatti investono a sud la zona dell'Italia centrale che sembra offrire maggiori prospettive alla costruzione di un'area economica alternativa a

quella padana. La seconda e la terza direttrice invece investono a nord l'Europa continentale e danubiana, tendendo a stabilire nuovi flussi economici indispensabili all'intero sistema nazionale.
All'interno dell'area padana poi le tre nuove direttrici (Brescia-Parma, Verona-Modena e Padova-Bologna) investono diffusamente tutto il territorio tagliato fuori dagli assi di sviluppo tendenziale, ma che offre notevoli prospettive d'espansione economica, per la ricchezza effettiva e potenziale della sua agricoltura e per la presenza di notevoli riserve di mano d'opera.
Da un modello di assetto territoriale come quello proposto, gli interventi urbanistici a livello comprensoriale e comunale, ricevono una precisa fonte di ispirazione e di orientamento.
È chiaro ad esempio che per il piano intercomunale milanese il modello tendenziale razionalizzato o quello alternativo forniscono presupposti nettamente contrastanti. Accettando il modello tendenziale è sufficiente organizzare con efficienza l'espansione continua di Milano lungo la direttrice subalpina già esistente, allargandone l'influenza verso sud dove ancora ci sono aree libere: preferendo invece il modello alternativo occorre infrenare con decisione gli incrementi residenziali e industriali dell'area milanese, spezzando la radialità delle infrastrutture ed equilibrando coraggiosamente la distribuzione dei servizi fra il centro e la periferia.
Analogamente un piano urbanistico, a Bologna o a Modena, deve saper prendere posizione apertamente per una delle due alternative generali. Ancora una volta, accettando il modello tendenziale, è sufficiente razionalizzare l'espansione dei capoluoghi nell'ambito delle rispettive cinture intercomunali, mantenendo però la continuità della tradizionale direttrice della via Emilia. Nel caso contrario l'ipotesi generale alternativa spingerà a decongestionare la città lungo un asse trasversale al precedente, che investa decisamente la bassa emiliana.
Si comprenderà meglio ora il significato di quei piani regolatori comunali redatti dai Comuni emiliani che gravitano sulla via consolare secondo il criterio delle « minime previsioni » residenziali e industriali, per evitare la formazione di eccessive rendite fondiarie urbane e per offrire il territorio intatto – o quanto meno poco compromesso – ad una scelta che travalicava l'ambito comprensoriale.
E come non valutare negativamente, anche da questo nuovo punto di vista, le massicce previsioni residenziali e industriali dei piani urbanistici elaborati negli anni scorsi in tanti Comuni grandi e piccoli del triangolo industriale?

4. *Le suscettività territoriali e i giusti livelli di intervento*
La tematica urbanistica continua dunque ad offrire motivi di riflessione e precisi condizionamenti al programma di sviluppo, anche partendo da ambiti territoriali di modeste dimensioni, comunali e comprensoriali.
Sembra però altrettanto valido proporre la stessa tematica ad una scala maggiore, regionale ed anche nazionale, alla quale però occorre trovare i limiti del discorso urbanistico. Si tratta di limiti completamente nuovi in quanto istituzionalmente il piano urbanistico regionale non esiste, nè sappiamo per esperienza in che modo possa esser distinto dal piano economico. Possiamo però fin d'ora individuare a livello regionale le « suscettività territoriali », il che « non significa indicare la destinazione d'uso dei suoli, come si farebbe per un piano urbanistico redatto in base alla legge del 1942. E non significa neppure suggerire alla successiva valutazione economica lo sfruttamento delle risorse agricole, turistiche o residenziali individuate. Le suscettività territoriali rappresentano... soltanto l'individuazione di possibilità nell'uso del suolo, secondo una valutazione urbanistica, nell'ambito delle quali sarà successivamente individuata la necessità, secondo una valutazione economica, di sfruttare in tutto o in parte queste o quelle suscettività, trascurandone delle altre ». [1]
È appunto dalla ricerca sulle suscettività territoriali in Emilia-Romagna e dall'esame condotto per le zone padane simmetriche a nord del Po, che scaturisce la proposta di non assecondare lo sviluppo tendenziale padano e di sviluppare invece le tre direttrici trasversali alternative. Senza voler restringere la ricerca urbanistica agli aspetti esclusivamente infrastrutturali, sembra quindi giustificato proporre di scartare l'ipotesi dell'espansione per grandi poli, sostituendovi quella delle direttrici di sviluppo, basate logicamente sulla previsione di grandi fasci infrastrutturali.
Le scelte di investimenti che si vorranno applicare a queste previsioni con l'obiettivo di riequilibrare la struttura economica nazionale, dovranno dunque indicare le aree da disincentivare, quelle da razionalizzare senza introdurre particolari incentivi allo sviluppo e le aree, infine, sulle quali gli incentivi previsti tenderanno a massimizzare le finalità del programma.
Sui territori presi in esame dal punto di vista strutturale e infrastrutturale, risultano cosí individuate suddivisioni a carattere economico ed urbanistico, che si tende oggi frequentemente – con una tipica deformazione di carattere professionale – a rendere istituzionali. Quello sovrastrutturale rappresenta il terzo, ma non certamente in ordine di importanza, momento del programma di sviluppo, né è possibile negare che esso sia strettamente interrelato agli altri due, riferendosi agli organismi che prendono le decisioni e che poi devono tradurle in pratica.
L'esperienza di tanti studi urbanistici ed economici, i quali suggeriscono nuovi e diversi ambiti territoriali a seconda del problema specifico o del momento attuativo, dovrebbe far riflettere sulla validità di proporre formazioni istituzionali che non coincidano con quelle già previste dall'assetto statuale italiano.
Infatti le uniche istanze veramente indispensabili al processo di piano non ancora tradotte in pratica, sono però previste ed attuabili. Per superare la dimensione dell'intervento comunale ristretta entro gli angusti confini locali, sono piú che sufficienti consorzi intercomunali di comprensorio: mentre per vincere il centralismo della dimensione decisionale nazionale, le regioni rappresentano la giusta misura istituzionale.
Altre individuazioni territoriali potranno sempre essere fatte, legate a questioni particolari: ma i livelli politico-amministrativi già esistenti o previsti sono quelli che, oltre a garantire una equilibrata articolazione del piano, poggiano anche sulle solide basi del voto e del controllo popolare, essendo quindi in grado, meglio di nuove e fantomatiche sovrastrutture, di assumere per conto dei cittadini la responsabilità delle scelte.

Giuseppe Campos Venuti

Nota
[1] Studio sulle suscettività territoriali in Emilia-Romagna, condotto da Giuseppe Campos Venuti e Osvaldo Piacentini, per conto del Centro Studi e Piani Economici.

Sviluppo industriale e pianificazione territoriale nel Mezzogiorno

di Paolo Radogna

Il consuntivo dell'operazione delle Aree e dei Nuclei industriali nel Mezzogiorno, condotta fra il 1960 ed il 1965, è oggi sottoposto ad un severo vaglio critico anche dagli stessi organi politici e tecnici responsabili di essa. Ci riferiamo ai risultati di quel complesso di azioni intraprese dallo Stato, nell'ambito delle competenze del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e della Cassa per il Mezzogiorno e nel quadro della legislazione promulgata alla fine degli anni '50 [1], per attuare una politica di concentrazione industriale in alcuni territori particolarmente qualificati. Queste azioni sono consistite eminentemente nella localizzazione di grandi unità produttive, nella istituzione delle Aree e dei Nuclei e dei relativi Consorzi e nella formazione, approvazione ed attuazione dei loro piani. L'operazione si è dimostrata insufficiente per una profonda trasformazione della realtà economica e sociale, perché con essa non si sono individuati ed affrontati in modo compiuto i problemi della ricostruzione e dello sviluppo del Mezzogiorno.

Alla base di queste difficoltà è stata un'intera condizione politica e culturale italiana. Nella mancanza di una grande prospettiva di rinnovamento civile del Paese, di un impegno politico sui maggiori ed urgenti temi propri di una società moderna e democratica e di una attribuzione di piú ampi e necessari poteri all'azione pubblica, si è dato avvio, anziché ad un'autentica politica di sviluppo, ad un insieme di interventi straordinari ed episodici all'interno del sistema economico ed amministrativo esistente.

D'altra parte quella condizione politica e culturale è andata evolvendo in modo rapido e sostanziale ed è stata cosí rilevata dai responsabili dell'operazione delle Aree e dei Nuclei la stretta necessità, confermata dai primi tentativi e dalle prime esperienze, di rielaborarne tutta la complessa materia nel quadro della programmazione economica nazionale e territoriale. Si tratta dunque di un'operazione ancora in corso, per la quale non si può certo fornire un bilancio generale e conclusivo e per la quale si possono ancora predisporre nuove e piú adeguate metodologie.

Per queste ragioni riteniamo che le esperienze fatte nella redazione dei piani industriali vadano valutate ed utilizzate. In base ad esse si sono infatti potuti mettere a fuoco in questi anni numerosi problemi nonché avanzare alcune ipotesi di ordine metodologico, che si pongono ora quali suggerimenti di indubbia validità.

In questo saggio a noi interessa soffermarci sugli aspetti piú tipicamente urbanistici di quell'operazione, non ancora sufficientemente chiariti ed acquisiti, ponendo in luce le premesse generali su cui è stata impostata dagli organi responsabili la politica delle Aree e dei Nuclei, la funzione culturale e scientifica oltre che operativa di alcuni piani industriali ed i problemi, rimasti poi insoluti per insufficienza di strumentazione, che ne hanno condizionato la formazione e l'attuazione.

Aree e Nuclei

Facciamo anzitutto un breve richiamo alla regolamentazione delle Aree e dei Nuclei [2].

La politica di industrializzazione del Mezzogiorno si è proposta di promuovere, da un lato, una concentrazione industriale intensiva in corrispondenza di alcuni territori particolarmente qualificati, e cioè le Aree, e, dall'altro, una concentrazione industriale minore in corrispondenza di altri territori di piú limitata suscettività, e cioè i Nuclei.

I primi dovevano costituire « aree sufficientemente ampie ed omogenee » formate dall'aggregazione di numerosi comuni e caratterizzate da numerosi fattori agglomerativi ed ubicazionali (riserve di mano d'opera, infrastrutture di base, processo di sviluppo già avviato, ecc.) tali da fornire loro una elevata capacità attrattiva nei confronti delle nuove attività produttive. La loro istituzione doveva servire « a promuovere e ad operare tutte quelle trasformazioni ambientali atte a potenziare ed a sviluppare la loro forza di attrazione ubicazionale e, quindi, a costituirne delle aree di concentrazione geografica e di gravitazione degli sviluppi industriali, rispetto all'intero territorio meridionale ».

Il presupposto era che, in corrispondenza delle Aree, « il sussistere ed il moltiplicarsi dei fattori agglomerativi avrebbe conferito al loro sviluppo industriale un andamento autocumulativo ».

Questa trasformazione ambientale dei territori delle Aree si doveva ottenere predisponendo ed utilizzando una adeguata rete di infrastrutture al cui interno avrebbero trovato collocazione le zone industriali. D'altra parte le Aree dovevano costituire « l'ambito di ampie e profonde trasformazioni ambientali, che si spingono al di là di una pura e semplice predisposizione di opere pubbliche e di servizi comuni ». I Nuclei dovevano invece dare luogo ad una « agglomerazione di un numero limitato di piccole e medie industrie, che sfruttano circoscritti mercati, materie prime esistenti in luogo e caratteristiche naturali o infrastrutturali che mancano in zone vicine ».

Ai Consorzi delle Aree e dei Nuclei, promossi da iniziative a livello locale e formati dai Comuni, dalle Provincie, dalle Camere di Commercio e da altre amministrazioni ed associazioni, fra cui quelle industriali, spettava il compito di eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura degli agglomerati industriali nei territori di loro competenza, e cioè allacciamenti stradali e ferroviari, impianti di approvvigionamento di acqua e di energia, canalizzazioni per la discarica di acque reflue, ecc. Essi avrebbero potuto assumere ogni altra iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale dei loro territori.

Furono cosí codificati dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno i requisiti indispensabili per l'accoglimento dei progetti di costituzione delle Aree e dei Nuclei e dei relativi Consorzi. Condizione pregiudiziale per la istituzione delle Aree e dei Nuclei, come si è accennato, era il riscontro della tendenza ad una certa concentrazione industriale da misurarsi in base o al numero di iniziative industriali in fase di concreta attuazione o alle variazioni di alcuni parametri demografici ed economico-sociali verificatesi negli anni precedenti.

In particolare, i territori delle Aree dovevano essere formati dal comune capoluogo « destinato a costituire il nucleo industriale principale », dai comuni contigui ed eventualmente da altri, purché compresi entro un raggio di circa venticinque chilometri dal comune principale.

Popolazione residente per Comune al 1961 e variazioni 1951 - 1961 nel Mezzogiorno.
(valore del 1951 = 100)

Allegato al n. 45 di Urbanistica

W7-CVY-260

W7-CVY-260

rappresentazione nel rapporto 1: 1.500.000 circa

Popolazione residente per Comune al 1961 e variazioni 1951 - 1961 nel Mezzogiorno.

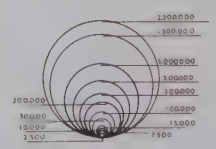
(valore del 1951 = 100)

La dizione Mezzogiorno è riferita alle provincie di Frosinone (Lazio Meridionale) agli Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Gli indici relativi al Mezzogiorno e all'Italia sono rispettivamente 104,8 e 106,2.

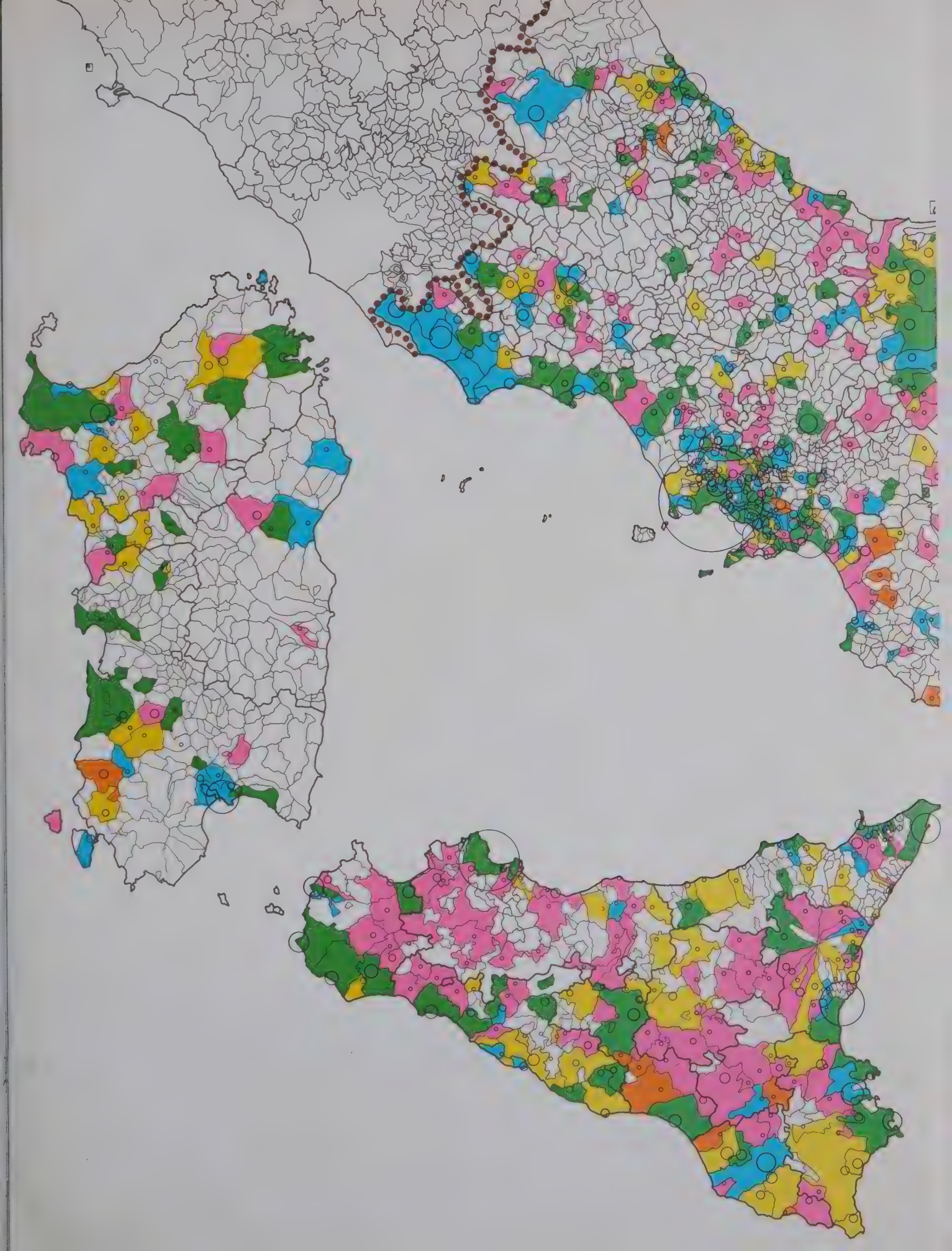
I Comuni non colorati si riferiscono ad unità amministrative costituite fra il 1951-61.

Elaborazione eseguita in base ai dati del 9° e 10° Censimento Generale della Popolazione, dell'Istituto Centrale di Statistica.



I numeri inferiori a 5.500 e quelli compresi fra 5.000 e 10.000 sono rappresentati rispettivamente con cerchietti di diametro costante.

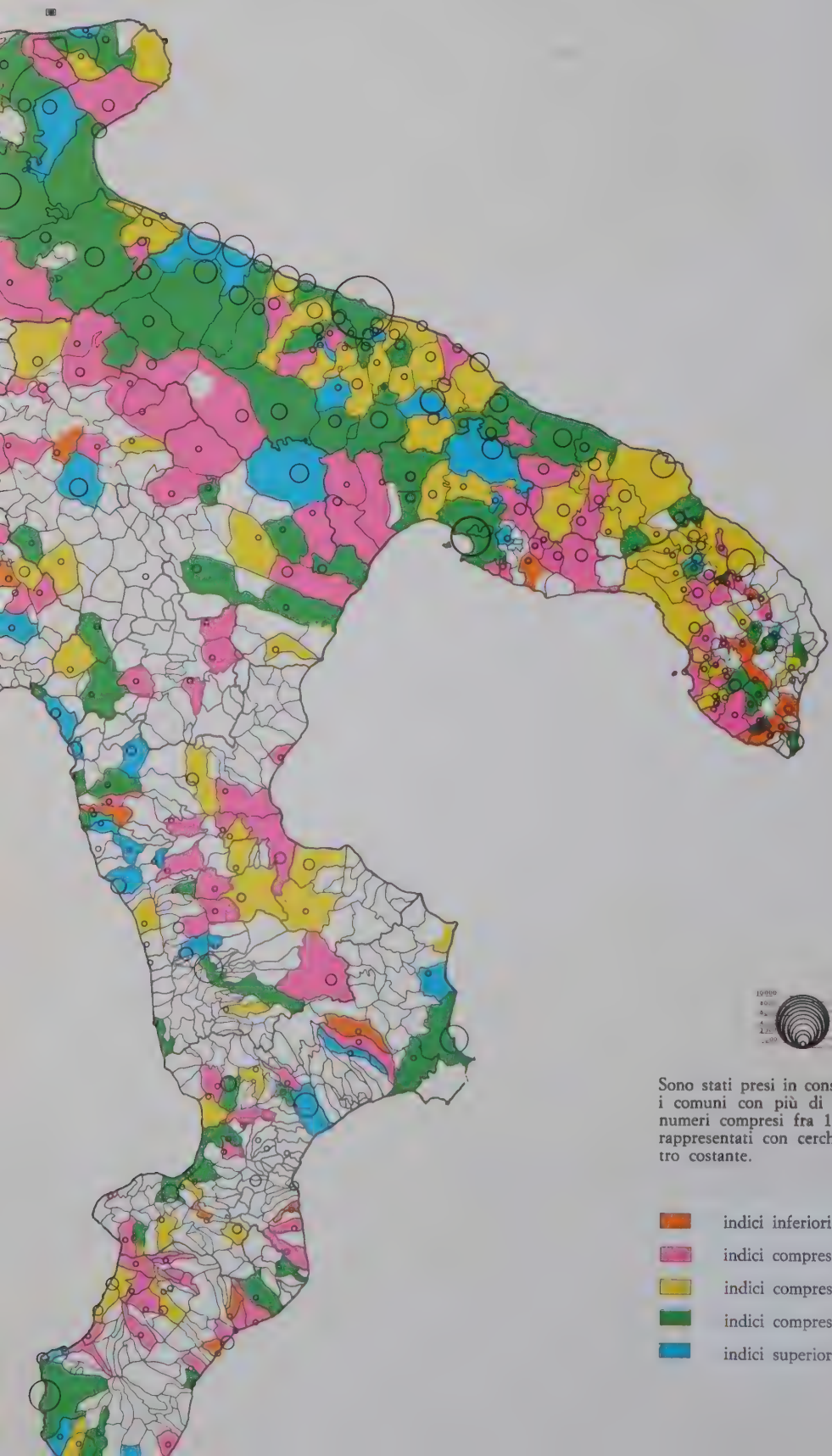
- indici superiori a 115
- indici compresi fra 105 e 114
- indici compresi fra 100 e 104
- indici compresi fra 90 e 99
- indici inferiori a 89

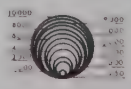


Numero degli addetti nell'industria manifatturiera per Comune al 1961 e variazioni fra il 1951 ed il 1961 nel Mezzogiorno. (valore del 1951 = 100)

Gli indici relativi al Mezzogiorno e all'Italia nel loro complesso sono rispettivamente 113,1 e 128, 4.

Elaborazione eseguita in base ai dati del 3° e 4° Censimento Generale dell'Industria e del Commercio, dell'Istituto Centrale di Statistica.





Sono stati presi in considerazione solo i comuni con più di 100 addetti. I numeri compresi fra 100 e 250 sono rappresentati con cerchietti di diametro costante.

- indici inferiori a 49
- indici compresi fra 50 e 89
- indici compresi fra 90 e 109
- indici compresi fra 110 e 149
- indici superiori a 150

W7-CVY-260

Numero degli addetti nell'industria manifatturiera per Comune al 1961 e variazioni fra il 1951 ed il 1961 nel Mezzogiorno. (valore del 1951 = 100)

Allegato al n. 45 di Urbanistica

Essi dovevano essere caratterizzati da terreni pianeggianti, sicuri dal punto di vista idrogeologico, privi di vincoli urbanistici o di altre controindicazioni, e possedere, almeno in corrispondenza del comune capoluogo, infrastrutture di base. La popolazione complessiva doveva essere non inferiore ai 200.000 abitanti e doveva sussistere un certo rapporto numerico fra popolazione del comune capoluogo e quella restante. Mentre nel caso delle Aree gli agglomerati industriali dovevano essere determinati nel numero, nella distribuzione e nelle caratteristiche tecniche in sede di formazione dei piani, nel caso di Nuclei, all'atto della loro costituzione, rimaneva individuata una limitata porzione territoriale all'interno della quale si sarebbe dovuto definire un singolo agglomerato.
In effetti, i territori delle Aree e dei Nuclei sono stati delimitati dagli organi responsabili in anticipo sulla formazione dei piani, secondo estensioni tali da condizionare l'entità degli interventi che essi avrebbero potuto indicare.
Fattori determinanti per il loro riconoscimento e per la delimitazione dei loro territori sono stati, generalmente, le localizzazioni di alcuni insediamenti industriali non programmati o concordati a livello politico.
Riportiamo alcuni esempi.
L'Area della Valle del Pescara è risultata dall'aggregazione dei territori di 20 Comuni per una superficie di 57.000 ettari ed una popolazione nel 1961 di 265.000 abitanti. Centrata su Chieti e Pescara, che nel 1961 avevano una popolazione di 135.000 abitanti, essa ha incluso le località di fondo valle dove si erano spontaneamente concentrati numerosi insediamenti industriali di grande, media e piccola dimensione ed ha corrisposto solo ad una limitata porzione del territorio delle due Provincie, di 381.000 ettari e 617.000 abitanti.
L'Area di Caserta è risultata dall'aggregazione dei territori di 33 Comuni per una superficie di 49.000 ettari ed una popolazione nel 1961 di 326.000 abitanti contro una superficie provinciale di 264.000 ettari ed una popolazione di 649.000 abitanti. Essa ha incluso l'intera costellazione dei centri abitati attorno a Caserta, nella quale dopo il 1957 si era verificato un intenso sviluppo industriale spontaneo, nonché altri complessi industriali ubicati a nord del fiume Volturno, ma ha stagliato la costellazione di Aversa, escludendone una cospicua porzione.
L'Area di Bari, centrata sulla città capoluogo di 312.000 abitanti nel 1961, ha incluso 12 comuni per un'estensione di 61.000 ettari ed una popolazione di 517.000 abitanti contro una superficie di circa 513.000 ettari ed una popolazione di 1.263.000 abitanti del territorio provinciale.
Il territorio del Nucleo della Valle del Basento, della superficie di circa 5.000 ettari, ha corrisposto alla striscia di fondo valle, che comprendeva le località prescelte per gli insediamenti dei complessi petrochimici della Anic, della Montecatini e della Pozzi. Esso ha incluso parte dei territori di 6 Comuni membri del Consorzio, della estensione complessiva di 86.000 ettari e con una popolazione di 40.000 abitanti nel 1961. Questo aggregato costituiva solo un'esigua ed eccentrica porzione del territorio della provincia di Matera caratterizzato da un'estensione di 344.000 ettari e da una popolazione di 200.000 abitanti.

I piani regolatori delle Aree e dei Nuclei

Vediamo ora quale contenuto e quale validità gli organi responsabili hanno assegnato ai piani di sviluppo industriale [3].
Con l'istituto dei piani di sviluppo industriale si è voluto definire lo strumento operativo con il quale i Consorzi potessero esplicare la loro attività. Il tema, nel caso delle Aree, era la previsione e il coordinamento di uno sviluppo industriale intensivo e la individuazione delle ubicazioni e delle caratteristiche tecniche degli agglomerati industriali e di altri servizi. L'intendimento è stato che tutto ciò potesse avvenire con un ampio rilievo dei problemi delle Aree, valutando nella giusta misura gli aspetti sociali, economici ed urbanistici dei loro territori. Gli studi dovevano quindi formulare in primo luogo una « ipotesi di sviluppo industriale », con riferimento alle « reali e concrete tendenze di localizzazione industriale, accertate o accertabili » e basata sulla considerazione che « un certo numero di iniziative, tali da formare un sistema di imprese il piú possibilmente integrato, anche in relazione alle industrie maggiori, già installate o programmate, possano sorgere e svilupparsi con criteri di economicità nei diversi settori produttivi industriali e nelle attività complementari ».
Oltre alla indicazione degli agglomerati industriali e delle opere infrastrutturali che costituivano la traduzione delle ipotesi di sviluppo industriale in termini distributivi e tecnici, i piani dovevano prevedere in linea di massima anche i maggiori fabbisogni di opere pubbliche richiesti dallo sviluppo industriale ipotizzato nonché iniziative ed opere ad esso strettamente correlate come quartieri residenziali, attrezzature sanitarie, commerciali, edifici per l'istruzione professionale.
Per quanto riguarda i piani di sviluppo industriale dei Nuclei, la loro formazione doveva seguire istruzioni analoghe a quelle emanate per i piani delle Aree, con l'avvertenza che in questo caso l'ipotesi di sviluppo riguardava una concentrazione industriale minore.
In tale modo gli organi politici responsabili dell'operazione delle Aree e dei Nuclei avevano voluto svincolarsi dall'impaccio rappresentato dal sistema degli istituti e delle procedure esistenti e cioè dalla utilizzazione degli Enti locali, tradizionalmente deboli in termini finanziari e tecnici, e dai piani regolatori comunali, lentissimi nella formazione nell'approvazione e nella attuazione, e avevano voluto instaurare una nuova strumentazione, semplice ed agile, articolata da un lato su efficienti società di servizi, e cioè i Consorzi industrali, in grado di approntare rapidamente, dal punto di vista infrastrutturale, i territori di loro competenza e dall'altro su piani distinti da quelli tradizionali.
Peraltro, l'attività dei Consorzi delle Aree e dei Nuclei doveva svolgersi all'interno del sistema delle competenze esistenti. Essi erano cosí costretti a limitare la sfera dei propri interventi a quella specifica dello sviluppo industriale e a rinviare tutti gli altri problemi con questo connessi alla competenza delle varie amministrazioni centrali, decentrate e locali.
La raccomandazione degli organi responsabili era quindi che i piani di sviluppo industriale prevedessero espressamente soltanto le opere a carico dei Consorzi, « pur indicando, in linea di massima, il fabbisogno di infrastrutture generali, di opere pubbliche e di servizi che scaturisce dall'industrializzazione delle Aree » e dei Nuclei. In tale modo l'azione dei Consorzi si affiancava a quella di tutte le altre amministrazioni pubbliche operanti nei singoli settori, nel quadro di un assetto urbanistico dei territori che doveva essere fornito dai piani regolatori delle Amministrazioni comunali.
Per quanto riguarda gli aspetti giuridici, l'articolo 21 della legge 18 luglio 1959, n. 555 stabiliva che i piani di sviluppo industriale, una volta approvati con decreto del Presidente del Consiglio su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, previa deliberazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, avrebbero prodotto gli stessi effetti giuridici dei piani territoriali di coordinamento della legge 17 agosto 1942, n. 1150. Di questi la redazione dei piani di sviluppo industriale avrebbe dovuto seguire anche i criteri e le direttive, in quanto applicabili [4].

Con questa formula si rispondeva, probabilmente, non tanto alla istanza di affrontare i problemi dello sviluppo alla scala territoriale, quanto al proposito di redigere piani operativi svincolati, sotto il profilo giuridico, dai piani comunali e peraltro di limitato valore vincolativo rispetto ad essi. Comunque, si dava mano cosí per la prima volta nel nostro paese alla formazione di piani territoriali, interdisciplinari ed operativi.
I presupposti, nonostante le evidenti limitazioni implicite nella settorialità degli interventi, potevano dunque apparire favorevoli: era data infatti la possibilità di affrontare i complessi problemi della localizzazione industriale ad una scala territoriale ben piú ampia di quella dei piani tradizionali, di elaborare i piani sulla base di studi economici, urbanistici ed ingegneristici e di garantire l'attuazione delle previsioni dei piani sia perché queste si identificavano con i programmi dei Consorzi, al cui finanziamento avrebbe provveduto in massima parte la Cassa per il Mezzogiorno, sia perché la legge aveva esteso alle opere di loro competenza la dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza e di indifferibilità.
Nel quadro generale dell'operazione delle Aree e dei Nuclei, gli organi centrali dello Stato assumevano un fondamentale ed insostituibile ruolo di promozione industriale e di sostegno delle iniziative locali. Infatti potevano essere concordati a livello politico gli insediamenti di grandi complessi industriali, come quelli di Taranto, di Brindisi, della Valle del Basento, di Gela ecc., di tale portata da definire essi stessi la dimensione del futuro sviluppo di quei territori.
Si trattava ora di verificare, attraverso la formazione l'approvazione e l'attuazione dei piani di sviluppo industriale, come avrebbe in effetti funzionato l'intero meccanismo amministrativo ed organizzativo predisposto per l'attuazione delle Aree e dei Nuclei e, in particolare, in che modo si sarebbe potuto realizzare un'azione di coordinamento, nonostante le evidenti carenze legislative.
A ciò cercheremo di rispondere nei paragrafi seguenti, riferendoci alle esperienze di studio di alcuni piani di sviluppo industriale.

Stato di redazione dei piani regolatori

Riportiamo nella tabella seguente i dati [5] che si riferiscono al riconoscimento dei requisiti minimi e all'approvazione dello statuto delle Aree e dei Nuclei, alla presentazione al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e all'approvazione da parte degli organi competenti dei piani regolatori e ad alcuni parametri dimensionali di quei territori.
In particolare, risultavano approvati dalla Commissione interministeriale dei piani al 30 settembre 1965 i progetti preliminari dei piani del Nucleo di Ascoli Piceno, dell'Area della Valle del Pescara, del Nucleo di Avezzano, del Nucleo di Teramo, dell'Area di Salerno, dell'Area di Caserta, del Nucleo di Potenza, del Nucleo della Valle del Basento, del Nucleo di Reggio Calabria, del Nucleo di Piana di Sibari, dell'Area di Palermo, dell'Area di Cagliari e del Nucleo di Oristano ed il progetto definitivo dell'Area di Brindisi.

Criteri per la redazione dei piani industriali

Vediamo, anzitutto, in quali termini si ponesse il problema della redazione dei piani industriali.
Il primo punto era l'operatività immediata. Si trattava, a questo livello, di risolvere i numerosi problemi della sistemazione dei complessi industriali in corso di insediamento, e cioè la ubicazione e la forma dei lotti ove questi non costituissero già un dato di fatto, le caratteristiche tecniche delle infrastrutture di base necessarie per il loro funzionameno, la distribuzione ed i tipi di servizi industriali richiesti, ecc.
È evidente che questi problemi di sistemazione andavano inquadrati, prima di essere affrontati con studi di tipo particolareggiato, in un sistema generale di relazioni, che solo i piani di sviluppo avrebbero potuto precisare. Al di fuori di questo percorso metodologico, essi rimanevano del tutto indeterminati e non suscettibili pertanto di una razionale risoluzione.
E per essere piú chiari, vediamo alcune domande che si ponevano in questi casi:
a. Le infrastrutture industriali di base, come impianti per l'approvvigionamento idrico ed elettrico, acquedotti, canalizzazioni, ecc., andavano dimensionate rispondendo di stretta misura alle esigenze delle industrie in corso di insediamento o piuttosto tenendo conto anticipatamente di una situazione industriale piú ampia?
b. Quale era il migliore ordinamento degli impieghi del suolo, industriali e non, da dare all'ambito circostante alle industrie in corso di insediamento e di loro diretto interesse? E come poteva essere rilevata l'estensione di questo ambito?
c. Nello studio dell'organizzazione urbanistica delle attrezzature dei servizi richiesti dalle industrie in corso di insediamento, come quartieri residenziali, centri commerciali e sanitari, complessi scolastici, ecc., in che misura si doveva tenere conto dei problemi civili delle popolazioni di quei territori?
Questi pochi esempi fanno comprendere non solo la necessità dell'inquadramento del problema della sistemazione, ma anche la difficoltà concettuale di una marcata distinzione fra livello dei piani di sistemazione e quello dei piani di sviluppo o di prospettiva [6].
Se si fosse trattato di territori suscettibili di recepire i nuovi insediamenti industriali all'interno delle loro strutture, in quanto utilizzabili marginalmente od estensibili in una certa misura, il problema della sistemazione avrebbe potuto essere affrontato in modo circoscritto ed anche empirico, distinguendolo, per opportunità operativa, da quello generale dello sviluppo.
Nella maggior parte dei casi le cose stavano in modo ben diverso. L'assoluto sottodimensionamento di tutte le attrezzature rispetto anche ai fabbisogni preindustriali e la incompatibilità delle strutture urbane esistenti con le nuove esigenze industriali, costituivano la condizione che sollevava contemporaneamente i due problemi e che richiedeva un'integrazione dei programmi ad immediata scadenza con quelli piú differiti.
Il secondo punto era pertanto l'operatività a medio e a lungo termine dei piani. Ciò presupponeva la individuazione dei fattori di sviluppo dei territori delle Aree e dei Nuclei.
A questo riguardo, i criteri e le direttive per la formazione dei piani contenuti nella circolare interpretativa della legge del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno del 9 marzo 1961, cui abbiamo già fatto cenno, hanno indicato un percorso metodologico che è risultato, dalle esperienze degli studi dei piani, del tutto inadeguato.
Anzitutto, in alcuni casi, gli insediamenti industriali in corso di attuazione, a parte la loro limitata incidenza sui maggiori problemi sociali ed economici ed in particolare su quello dell'occupazione, si integravano in un sistema produttivo a piú passaggi, articolato geograficamente su scale estremamente dilatate, nazionali ed internazionali, data la diversità dei fattori ubicazionali operanti in ciascuna delle fasi di trasformazione dei prodotti. Ciò era rilevabile per tutti i grandi complessi industriali di base, come quello della Italsider a Taranto, della Monteshell a Brindisi, dell'Anic e della Pozzi nella Valle del Basento, dell'Anic a Gela. Questo rendeva praticamente impossibile la previsione di un sistema industriale integrato nell'ambito dei territori delle Aree e dei Nuclei.

Aree di sviluppo industriale e Nuclei di industrializzazione

Regione Area o Nucleo	Riconoscimento requisiti minimi		Approvazione dello statuto			Approvazione del piano regolatore			Superficie territoriale (ha.)	Popolazione residente (1961)	Numero dei Comuni
	Domanda al Comitato dei Ministri	*Delibera del Comitato dei Ministri*	*Delibera del Comitato dei Ministri*	*Decreto del Capo dello Stato*	*Pubblicazione Gazzetta Ufficiale*	*Presentazione al Comitato dei Ministri*	*Delibera del Comitato dei Ministri*	*Decreto del Presidente del Consiglio*			
1 - MARCHE											
Nuclei											
Ascoli Piceno	31 VIII '61	6 XII '62	6 XII '62	8 I '64	23 III '64	24 VI '64	—	—	15.800	50.114	1
2 - LAZIO											
Aree											
Latina	10 VIII '62	6 XII '62	—	—	—	—	—	—	173.600	261.376	17
Nuclei											
Frosinone	1 X '62	6 XII '62	2 VIII '63	11 X '63	20 XI '63	—	—	—	13.400	51.300	3
Gaeta	8 VI '62	10 IV '63	—	—	—	—	—	—	10.100	41.097	2
Rieti	18 VIII '61	10 IV '63	11 III '64	—	—	—	—	—	27.900	40.328	2
3 - ABRUZZI											
Aree											
Valle del Pescara	14 VI '61	2 XII '61	12 VI '62	28 IX '62	10 XII '62	20 IV '64	—	—	57.100	265.295	20
Nuclei											
Avezzano	18 IV '61	2 XII '61	12 VI '62	24 VII '62	25 IX '62	13 VII '63	—	—	7.400	30.072	1
Teramo	30 XI '60	12 VI '62	1 VIII '62	16 X '62	23 III '63	16 III '64	—	—	15.200	41.899	1
Vasto	4 I '62	12 VI '62	12 VI '62	29 IX '62	23 XI '62	—	—	—	13.900	28.397	3
4 - CAMPANIA											
Aree											
Salerno	15 X '60	29 III '61	13 VII '61	20 X '61	23 XII '61	12 VIII '63	—	—	37.000	267.437	11
Caserta	21 X '61	2 XII '61	23 I '61	13 V '62	30 VI '62	24 I '63	—	—	49.200	325.568	33
Napoli	23 VI '61	13 VII '61	23 I '62	31 XII '62	2 II '63	—	—	—	95.100	2.284.562	65
Nuclei											
Avellino	20 V '61	2 XII '61	23 I '62	29 III '62	21 V '62	27 III '63	2 VIII '63	5 II '64	9.500	65.323	7
5 - PUGLIA											
Aree											
Bari	8 IX '59	22 XII '59	27 V '60	28 VI '60	17 VIII '60	15 VII '61	2 XII '61	16 IV '62	61.300	517.470	12
Brindisi	11 XI '59	22 XII '59	27 V '60	28 VI '60	17 VIII '60	22 V '62	—	—	183.600	345.635	20
Taranto	5 XII '59	22 XII '59	27 V '60	28 VI '60	17 VIII '60	2 XII '61	2 VIII '63	27 IV '64	122.000	323.921	18
Nuclei											
Foggia	31 X '60	2 XII '61	23 I '62	31 III '62	21 V '62	16 II '63	24 VI '64	—	50.600	118.608	1
Lecce	20 II '62	6 XI '64	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6 - BASILICATA											
Nuclei											
Potenza	21 III '60	26 X '60	22 III '61	20 VII '61	10 X '61	23 XII '63	—	—	17.400	43.545	1
Valle del Basento	8 V '61	13 VII '61	2 XII '61	30 I '62	26 II '62	8 VIII '62	—	—	181.500	142.283	9
7 - CALABRIA											
Nuclei											
S. Eufemia L.	15 X '59	2 XII '61	—	11 X '62	—	—	—	—	—	—	—
Crotone	18 IV '60	2 XII '61	1 VIII '62	9 VII '63	5 IV '63	4 VIII '64	—	—	18.000	43.256	1
Reggio Calabria	7 XI '61	2 XII '61	12 VI '62	29 III '62	10 VIII '63	28 VII '63	—	—	25.600	164.430	2
Golfo di Policastro	26 VI '61	2 XII '61	23 I '62	13 IV '62	21 V '62	22 V '64	—	—	16.900	15.080	4
Piana di Sibari	7 XI '61	2 XII '61	23 I '62	—	6 VI '62	13 V '64	—	—	15.400	15.179	1
8 - SICILIA											
Aree											
Catania	17 I '61	13 VII '61	6 XII '62	26 III '64	16 IV '64	8 VIII '64	—	—	67.000	469.747	14
Siracusa	20 VI '61	13 VII '61	6 XII '62	22 V '64	27 XII '64	—	—	—	174.300	266.679	11
Palermo	31 VII '61	26 X '62	10 IV '63	4 I '64	12 III '64	22 VII '64	—	—	62.900	749.378	17
Nuclei											
Gela	16 XII '61	23 I '62	23 I '62	13 IV '62	16 VII '62	7 XII '64	—	—	27.700	54.774	1
Messina	15 XI '60	13 VII '61	23 I '62	13 V '62	30 VI '62	11 VII '64	—	—	29.400	98.921	13
Trapani	15 IX '61	26 X '62	6 XII '62	22 IV '64	30 V '64	19 I '65	—	—	101.200	210.216	8
Ragusa	18 XII '61	26 X '62	6 XII '62	3 IV '63	2 VI '63	11 I '65	—	—	78.100	124.900	3
Caltagirone	18 X '61	26 X '62	2 VIII '63	10 XI '64	19 I '64	—	—	—	40.300	44.212	1
9 - SARDEGNA											
Aree											
Cagliari	7 IV '60	26 X '60	13 VII '61	4 XI '61	12 I '62	14 III '64	—	—	158.500	298.787	22
Nuclei											
Sassari	15 X '60	29 III '61	23 I '62	24 IX '62	14 XI '62	3 XI '64	—	—	93.200	127.924	3
Tortolì-Arbatax.	10 I '62	23 I '62	1 VIII '62	10 X '62	28 XI '62	26 VIII '64	—	—	4.000	4.588	1
Oristano	18 IV '62	7 VIII '62	6 XII '62	14 V '63	17 VI '63	4 IX '64	—	—	12.400	21.738	1
Sulcis-Iglesiente	17 I '62	12 VI '62	6 XII '62	8 VI '63	8 X '63	—	—	—	60.000	88.568	6
Olbia	26 IX '61	27 IV '63	11 III '64	25 VII '64	14 X '64	—	—	—	33.500	18.788	1
								Totale Aree e Nuclei	2.160.000	8.061.395	337
								Totale Mezzogiorno	13.810.200	20.418.563	

Aree di sviluppo industriale e Nuclei di industrializzazione

Allegato al n. 45 di Urbanistica

Ma il vero problema era che il riferimento esclusivo, prescritto nella formulazione delle ipotesi di sviluppo industriale, alle « reali e concrete tendenze alla localizzazione industriale, accertate o accertabili » e la previsione delle sole opere infrastrutturali necessarie a realizzare quelle ipotesi significava, in sostanza, confermare lo stato di fatto e rendere impossibile ogni tentativo di programmazione.
Il punto dunque non era certo quello della scelta di alcune tecniche di studio al posto di altre cosí da essere in grado di individuare i presunti meccanismi dello sviluppo e della concentrazione industriale, ma quello della scelta di una metodologia totalmente diversa, fondata cioè sulla programmazione e non sulla razionalizzazione dell'esistente.
Peraltro, le varie circostanze denunciavano palesemente l'esigenza di questo nuovo indirizzo.
Gli insediamenti industriali in atto si erano verificati o erano stati resi possibili solo con la realizzazione o la predisposizione di alcune grandi opere infrastrutturali, come autostrade, porti, invasi, ecc., che avevano valorizzato territori potenzialmente idonei. Senza questi interventi, « tendenze alla localizzazione industriale » non sarebbero certo emerse. Ciò era avvenuto, per esempio, a Caserta dove l'autostrada del Sole di collegamento con Napoli e Roma aveva costituito un fattore ubicazionale per le industrie di grandissima portata, fintantoché non si era manifestata in tutta la sua evidenza la insufficienza delle altre infrastrutture di base.
Non solo, ma questi insediamenti avevano utilizzato solo una limitata aliquota delle potenzialità di quei territori proprio perché era mancata un'azione articolata e lungimirante. La costellazione aversana, per esempio, era rimasta totalmente esclusa dalle nuove direttrici industriali proprio per questa ragione.
Piú in generale, lo sviluppo industriale non poteva avere luogo al di fuori di un processo di generale ristrutturazione dei territori capace di promuovere una sostanziale e duratura azione attrattiva sulle industrie. Questa ristrutturazione richiedeva un'azione programmata e coordinata, non solo di tipo infrastrutturale ma anche economico, in tutti i settori della organizzazione civile e produttiva, e cioè largamente anticipatoria e non subordinata agli eventi di un'economia di mercato.
Nel contesto di una politica di piano, l'ipotesi di sviluppo avrebbe significato, anziché la diligente registrazione di situazioni in atto, la definizione degli interventi prioritari in quella opera di ristrutturazione.
Ma c'è un altro aspetto che, per quanto evidente, è opportuno sottolineare. Ai fini di una generale ristrutturazione dei territori, diventava determinante la distribuzione spaziale che si sarebbe assegnata alle attività ed alle attrezzature. Dalle alternative adottate sarebbero venuti a dipendere non solo i tipi di strutture economiche di quei territori, ma anche le loro possibilità evolutive in senso sociale e culturale. Studi recenti condotti sui problemi delle strutture urbane e metropolitane hanno evidenziato le reciproche interrelazioni che si stabiliscono fra sfere di fenomeni tipicamente spaziali e sfere di altri fenomeni che caratterizzano quelle strutture nel loro complesso.
In questo caso la pianificazione urbanistica acquistava un contenuto ben diverso da quello tradizionale proprio delle piccole scale, e cioè di regolamentazione degli impieghi del suolo e di sistemazione ordinata degli elementi degli aggregati urbani.
Si chiariva cosí non solo il vecchio equivoco sul ruolo sussidiario e riparatore dell'urbanistica, chiamata in causa solo nella fase di razionalizzazione dei fenomeni economici e della loro sistemazione fisica; ma anche la sua posizione autonoma e non strumentale rispetto agli altri momenti del processo di programmazione. Programmazione economica e pianificazione urbanistica costituivano dunque due percorsi metodologici diversi, ma simultanei ed egualmente finalizzati ovvero i due aspetti di una medesima problematica.
In questa prospettiva, i piani di sviluppo industriale si sarebbero potuti caratterizzare quali piani preliminari ad una piú vasta opera di programmazione, nonché quali strumenti operativi di interventi prioritari e specifici di tipo industriale ed infrastrutturale.
Questa impostazione degli studi che alcuni progettisti auspicavano e proponevano non comportava certo la redazione di piani di sviluppo industriale fuori misura, che sarebbero poi risultati irrealizzabili per l'entità delle previsioni e per l'impegno organizzativo rispetto alle disponibilità dei mezzi e alle capacità degli organi responsabili. Il proposito era, al contrario, l'applicazione di un metodo scientifico che consentisse di rilevare le effettive potenzialità di sviluppo dei territori, di valutare ogni intervento entro un quadro generale di relazioni e di definire le azioni da intraprendere per il conseguimento dei vari obiettivi. I piani si sarebbero cosí caratterizzati non certo in modo rigido, ma come gli strumenti piú adatti per una realizzazione graduale delle opere.
Nella redazione di alcuni piani si cercava di affrontare pertanto una problematica del tutto nuova, dando ad essi un contenuto molto ampio e al tempo stesso una validità operativa verso cui, generalmente, non erano stati indirizzati i piani territoriali di coordinamento previsti dalla legislazione urbanistica vigente.

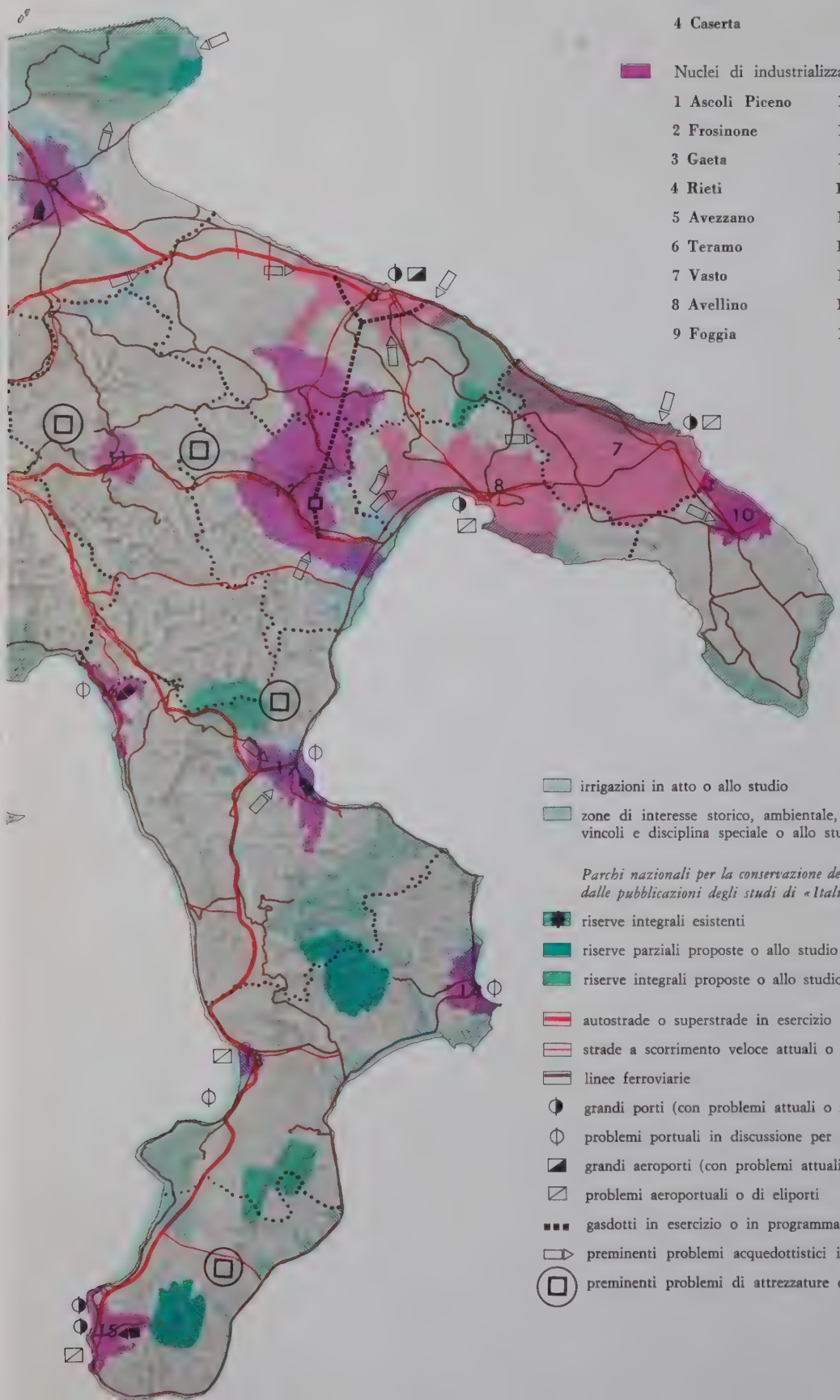
Il contenuto dei piani e la loro dimensione urbanistica

Per quanto riguarda la descrizione delle tecniche applicate nella redazione dei piani già indicati e dei loro elementi di progetto, rinviamo alle pubblicazioni e alle documentazioni degli studi. Qui ci interessa fare alcune considerazioni di ordine generale sui contenuti di quei piani.
Ciò che si è potuto chiaramente rilevare in numerosi casi è stata l'assoluta irrazionalità in cui si svolge il processo di trasformazione economica ed urbana dei territori, se esso non è rigorosamente inquadrato da un'opera di controllo e di programmazione degli interventi da parte degli organi pubblici responsabili. Ci riferiamo ai costi sociali ed economici elevatissimi degli sviluppi spontanei, impliciti nella morfologia compatta e monocentrica delle espansioni urbane tradizionali.
In altri studi, riferiti in particolare a territori esterni alle zone di influenza urbana, si è invece potuta accertare la impossibilità di dare corso ad una ipotesi di sviluppo al di fuori della previsione di un complesso di interventi pubblici a grande scala, innestati su sistemi regionali ed interregionali, capaci di incidere marcatamente nella realtà sociale ed economica esistente e di configurarsi come l'indispensabile quadro di sostegno di nuove iniziative pubbliche e private.
I due fenomeni indicati costituivano, in sostanza, i due aspetti congiunti di un medesimo tipo di meccanismo di distribuzione spontanea delle attività nel territorio.
Indichiamo alcuni esempi.
L'insediamento del quarto centro siderurgico della Italsider, avvenuto al di sopra del porto e quindi nella immediata prossimità della città di Taranto, avrebbe favorito una compatta concentrazione industriale e residenziale in forma promiscua ed in continuità con il tessuto urbano esistente, specie in direzione sud orientale, al di sotto del Mare Piccolo. Ciò avrebbe escluso la possibilità di realizzare una economica ed efficiente distribuzione delle zone industriali e di vitalizzare, con le nuove iniziative, il retroterra rurale, a cominciare da Massafra e da Grottaglie, ed avrebbe aggravato la già difficile condizione urbana di Taranto.

Lo stesso problema si riproponeva nel caso dell'Area di Brindisi, dove sarebbe stato certamente un errore limitarsi a confermare un'unica massiccia concentrazione industriale attorno al complesso della Monteshell Petrochimica e in corrispondenza della città capoluogo, trascurando un retroterra agricolo suscettibile di intensi sviluppi e servito da notevoli centri urbani come Francavilla Fontana, Ostuni, Fasano, ecc.
L'Area di Bari si inseriva in un contesto regionale, caratterizzato da una importante e viva tradizione industriale, che comprendeva centri urbani come Triggiano, Mola, Monopoli, Barletta, Trani, Molfetta, ecc. Anche in questo caso sarebbe stato inopportuno mortificare tante latenti potenzialità di industrializzazione limitandosi ad attrezzare un unico agglomerato industriale in corrispondenza della città di Bari, peraltro in procinto di assumere un ruolo di moderno e grande centro di servizi specializzati per tutto il Mezzogiorno sud-orientale.
Per la Valle del Pescara, la tendenza, al di fuori di una politica di piano, sarebbe stato un ulteriore accentramento promiscuo e caotico di insediamenti edilizi ed industriali in corrispondenza del fondo valle e delle fascie agricole irrigue, nel tronco compreso fra Chieti e Pescara, ed un'ulteriore congestione di traffici, a scapito di una piú economica ed efficiente distribuzione delle nuove attività entro un ampio hinterland, caratterizzato peraltro da una elevata potenzialità di sviluppo.
Nel caso dell'Area di Caserta, la tendenza spontanea sarebbe stata l'espansione caotica di questa città verso sud, in corrispondenza di una fascia agricola di grande potenzialità, segnata da una fitta rete di vincoli e di centri abitati contadini, di difficile risoluzione urbanistica. Questo fenomeno avrebbe compromesso l'estesa utilizzazione delle risorse naturali e delle infrastrutture dell'Area e pertanto la economica distribuzione, entro un largo ambito geografico, di zone industriali adeguatamente attrezzate, nonché l'inserimento della costellazione aversana nel processo di sviluppo economico del territorio. Nello stesso tempo esso avrebbe accresciuto i rischi della amalgamazione edilizia di Caserta con Napoli.
Nel caso del Nucleo della Valle del Basento, l'ambiente fisico, infrastrutturale e piú in generale urbano era caratterizzato da condizioni cosí scadenti ed arretrate da fare dubitare sulla opportunità dello stesso insediamento dei grandi complessi industriali petrochimici. La situazione di tensione determinata dalle loro richieste di mano d'opera e di servizi, a parte i problemi di bonifica idraulica, di approvvigionamento idrico, di smaltimento di acque industriali, ecc., era talmente grave da dovere essere affrontata e risolta solo in un ambito regionale con un'azione pianificatoria di estremo impegno.
Per il Nucleo del Golfo di Policastro le reciproche interferenze già in atto, lungo un sottile lembo costiero, di insediamenti residenziali ed industriali e di opere per la valorizzazione agricola, i notevoli vincoli di ordine ambientale e naturale e la necessità di inquadrare i problemi dello sviluppo in una prospettiva globale e interregionale di interventi pubblici, costituivano le condizioni simultanee che il piano avrebbe dovuto affrontare e risolvere unitariamente.
Per il Nucleo di Sibari, la intensa sovrapposizione di valori e di interessi turistici, archeologici, agricoli ed industriali e la presenza in tutta la piana di centri abitati di notevole dimensione e capacità evolutiva, costituivano la difficile premessa dello sviluppo industriale e la condizione per una sua articolazione a largo raggio da determinare solo con gli studi di un piano globale.
I problemi che si presentavano negli studi di quei piani erano dunque molteplici. Si trattava di salvaguardare le fascie agricole, turistiche e paesistiche di maggior pregio; di ottimizzare i costi di attrezzatura e di gestione delle zone industriali attingendo peraltro a tutte le risorse naturali e tecniche disponibili cosí da predisporre l'ambiente per un ampio e diversificato processo di industrializzazione; di prevedere la espansione dei centri abitati esistenti secondo un disegno di organizzazione urbanistica del territorio tale da favorirne la coesione sociale e la evoluzione civile e culturale; di innescare un meccanismo di sviluppo globale a scala regionale.
Questo netto salto qualitativo nello sviluppo dei territori si rendeva possibile a patto di ipotizzare la realizzazione di una nuova dimensione urbanistica fondata nel decentramento nel territorio delle varie funzioni civili e produttive e nella loro integrazione.
Sulla base di questi concetti sono stati redatti i progetti di numerosi piani industriali, di cui riportiamo alcuni esempi.
Il piano della Valle del Pescara ha indicato una distribuzione territoriale equilibrata, razionalizzando e contenendo l'espansione della valle, già notevolmente compromessa dagli insediamenti in atto e dalla mancanza di spazio, ed aprendo due nuove direttrici di sviluppo lungo la valle del Saline e la valle del Sangro, cosí da favorire, sul lungo termine, un assetto che interesserà l'intera regione abruzzese.
Nel piano di Taranto si è previsto un sistema territoriale di forma lineare, centrato su questa città e sulla sua espansione a nord del Mare Piccolo e proiettato, attraverso le nuove città di Massafra, di Grottaglie e di S. Giorgio Ionico, verso l'Area di Brindisi ed il Nucleo della Valle del Basento. Gli elementi coesivi di questo sistema sono il centro direzionale di tutto il territorio, ubicato in posizione baricentrica al di sopra del Mare Piccolo, e tre ampi agglomerati industriali compresi fra quegli insediamenti urbani.
Nel caso del piano di Caserta, una grande direttrice industriale a cavallo del Volturno, rivolta in direzione nord-occidentale ed equidistante rispetto alle due costellazioni urbane di Caserta e di Aversa, alternata a fascie di interesse agricolo e a centri direzionali di vario livello, costituisce, nella piena utilizzazione delle risorse naturali e tecniche, il sostegno fondamentale di un vasto sviluppo del territorio.
Il piano della Valle del Basento ha ipotizzato la convergenza dell'intera valle su un sistema territoriale centrato nella città di Matera e raccordato con nuovi insediamenti urbani ed attività industriali nella fascia costiera attorno a Metaponto.
Il piano del Golfo di Policastro, i cui studi sono stati sviluppati in base ad una metodologia a carattere globale, ha individuato un'unità sub-regionale o comprensoriale, che si propreviste dal disegno della nuova legge urbanistica. Essa comprende al suo interno il territorio del Nucleo, quale ambito di articolazione di interventi settoriali.
Il progetto del piano di Sibari ha individuato nell'ambito dell'intero anfiteatro della piana, a cavallo del Crati, la realtà sociale ed economica su cui si dovrà impostare l'ipotesi di un nuovo sistema territoriale e del suo sviluppo industriale.
In alcuni piani si è quindi determinata la dimensione territoriale di uno sviluppo economico ed urbano moderno e razionale e si è potuto cosí, in particolare, rilevare l'assoluta inadeguatezza, a tale riguardo, dell'attuale sistema di ripartizione amministrativa per Comuni. D'altra parte il valore della dimensione dei sistemi territoriali indicata in quei piani deve essere posto in relazione con la situazione di sottosviluppo del Mezzogiorno, con la limitatezza delle possibilità di investimenti pubblici e quindi con la gradualità del processo di trasformazione dei territori, con la politica di concentrazione degli interventi per uno sviluppo industriale in corrispondenza dei territori potenzialmente piú idonei per circostanze storiche

6
2
7
5
4
8
3
23
27
24
12
26
11
19
20
22
10
18
21

Principali interventi in atto, in programma e allo studio nel Mezzogiorno.*



Aree di sviluppo industriale:

1 Latina	5 Napoli	9 Catania
2 Pescara	6 Bari	10 Siracusa
3 Salerno	7 Brindisi	11 Palermo
4 Caserta	8 Taranto	12 Cagliari

Nuclei di industrializzazione:

1 Ascoli Piceno	10 Lecce	19 Messina
2 Frosinone	11 Potenza	20 Trapani
3 Gaeta	12 Val Basento	21 Ragusa
4 Rieti	13 S. Eufemia	22 Caltagirone
5 Avezzano	14 Crotone	23 Sassari
6 Teramo	15 Reggio Calabria	24 Tortolì-Arbatax
7 Vasto	16 Policastro	25 Oristano
8 Avellino	17 Sibari	26 Sulcis-Iglesiente
9 Foggia	18 Gela	27 Olbia

irrigazioni in atto o allo studio

zone di interesse storico, ambientale, archeologico e paesistico sottoposte a piani, vincoli e disciplina speciale o allo studio

Parchi nazionali per la conservazione della natura e per il tempo libero (elementi ricavati dalle pubblicazioni degli studi di «Italia Nostra»).

riserve integrali esistenti

riserve parziali proposte o allo studio

riserve integrali proposte o allo studio

autostrade o superstrade in esercizio o in programma o proposte e in discussione

strade a scorrimento veloce attuali o in programma o proposte e in discussione

linee ferroviarie

grandi porti (con problemi attuali o meno)

problemi portuali in discussione per sviluppi industriali

grandi aeroporti (con problemi attuali o meno)

problemi aeroportuali o di eliporti

gasdotti in esercizio o in programma

preminenti problemi acquedottistici intersettoriali (■▶ risorse locali)

preminenti problemi di attrezzature civili (con riferimento intercomunale)

Principali interventi in atto, in programma e allo studio nel Mezzogiorno.

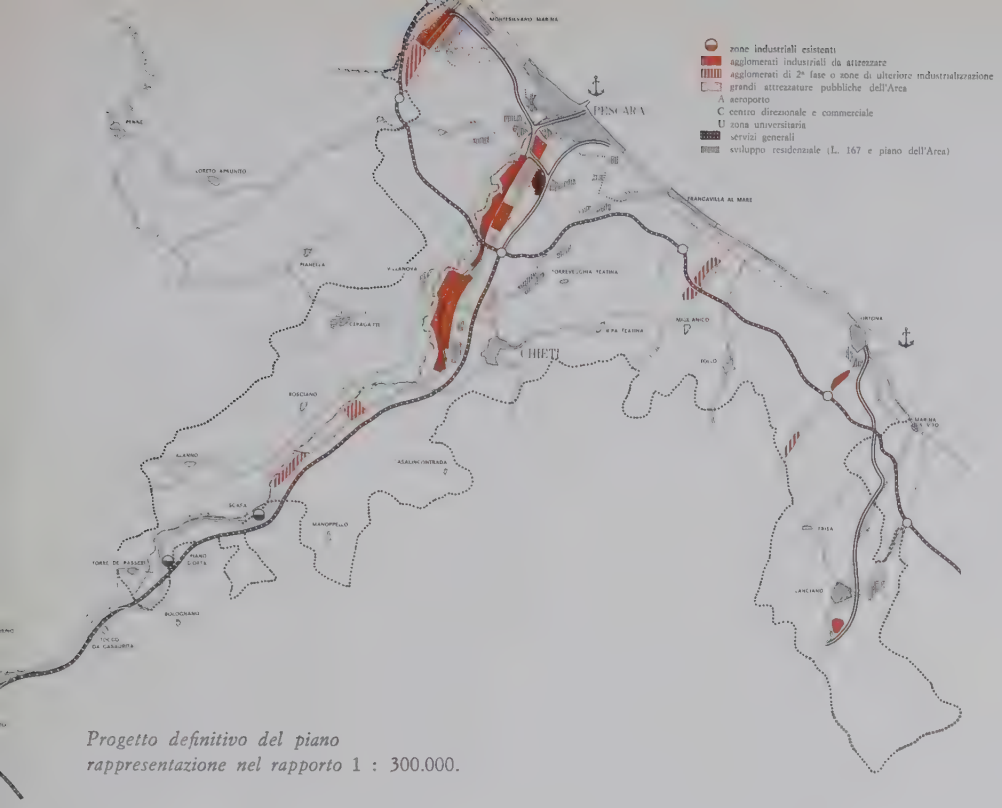
Allegato al n. 45 di Urbanistica

e condizioni naturali favorevoli, ecc. Ciò significa che quei sistemi territoriali vanno intesi come strutture suscettibili di continue trasformazioni nel tempo. Ed infatti, in quei piani, redatti secondo una proiezione temporale generalmente di venti anni, si sono volute fornire anche alcune indicazioni di larga massima su tipi più complessi di organizzazione urbanistica che potranno essere programmati in una fase successiva.
Ciò è stato possibile nel caso di quelle Aree i cui territori risultavano sufficientemente estesi, perché per esse la legge e la regolamentazione consentivano la previsione di un numero indeterminato di agglomerati industriali.
In altri piani di Aree, pur essendo stato possibile giungere alle medesime determinazioni di tipo dimensionale e strutturale, sono mancate, in effetti, quelle determinazioni di ordine programmatico che avrebbero potuto derivare solo da una precisazione di politiche urbanistiche unitarie a largo raggio (ridistribuzione della popolazione e delle attività produttive, ecc.). Questo è stato il caso delle regioni metropolitane come, per esempio, Napoli e Bari, la cui spartizione in Aree e Nuclei ha, in sostanza, fornito un ulteriore grado di indeterminazione ai problemi. Su questo argomento avremo modo di ritornare successivamente.
Nel caso dei Nuclei quanto si è detto precedentemente non è stato possibile, generalmente, dato l'obbligo di prevedere un solo agglomerato all'interno dei loro territori. Mancata cosí la condizione di riferirsi ad un sufficiente numero di variabili fra loro correlate e distribuite su territori ben piú ampi di quelli dei Nuclei, non si è potuti addivenire alla redazione di veri e propri piani. Si sono peraltro predisposti, in alcuni casi, schemi urbanistici nei quali si sono ipotizzate, nelle grandi linee, le estensioni dei sistemi territoriali di cui i Nuclei avrebbero potuto fare parte e nel cui ambito si sarebbero potuti affrontare adeguatamente i problemi specifici dello sviluppo industriale e della ristrutturazione urbana.
La domanda che ci dobbiamo porre ora riguarda la validità di ordine generale che si sarebbe potuta attribuire alle soluzioni di progetto dei piani, redatti nel contesto giuridico-amministrativo ed organizzativo delle Aree e dei Nuclei, nonché le condizioni necessarie perché quei piani potessero configurarsi come tali e non solo come prospettazioni metodologiche di indubbio interesse scientifico, in taluni casi, ma di scarsa efficacia operativa.

La metodologia per i piani industriali

Nei paragrafi precedenti si sono illustrati i criteri seguiti nella redazione di alcuni piani di sviluppo industriale, nonché le caratteristiche strutturali dei sistemi territoriali ipotizzati nei loro progetti.
Esaminiamo ora la metodologia che si è voluta applicare negli studi di quei piani, con il proposito di configurarli come strumenti sia preliminari ad una piú vasta opera di programmazione che operativi per l'attuazione di alcuni interventi prioritari e specifici di tipo industriale ed infrastrutturale.
Dato l'enorme numero delle variabili in gioco e delle loro possibili combinazioni (migrazioni a scala regionale e interregionale, ridistribuzioni interne della popolazione, imprenditività e propensioni allo sviluppo industriale, politiche e programmi di sviluppo dell'agricoltura, del turismo, dei centri urbani, delle infrastrutture di base, delle attrezzature sociali, ecc. ecc.) sulle quali in questa fase non si poteva certo intervenire sia per la insufficienza strumentale dei piani industriali, sia, piú in generale, per la mancanza di un sistema operante di controllo e di programmazione a livello nazionale e regionale, la soluzione piú efficace consisteva nel fissarne solo alcune di importanza prioritaria per lo sviluppo di quei territori, contando sugli effetti diretti (incentivi alla localizzazione industriale, livello di occupazione, ecc.) e sulle implicazioni indirette (sollecitazione alla espansione dei centri urbani secondo certe direttrici, loro sviluppo quali centri di servizi per gli hinterland rurali, ecc.) che potevano derivare dalla distribuzione e dal tipo di attrezzatura delle zone industriali.
Ciò significava finalizzare il complesso degli studi (demografici, economici, urbanistici, fisiografici, ecc.) nella precisazione degli elementi di articolazione dei sistemi territoriali di progetto, illustrati nel paragrafo precedente, secondo due diversi livelli di approfondimento.
Il primo corrispondeva alla determinazione spaziale delle aree di interesse agricolo, turistico, ambientale e storico, urbano, ecc. secondo un disegno unitario di organizzazione di quei territori. Lo studio delle loro specifiche strutturazioni economiche ed urbane doveva essere rinviato alla competenza dei piani e dei programmi di settore.
Il secondo corrispondeva alla determinazione delle localizzazioni delle zone industriali e delle loro caratteristiche tecniche. Gli studi di quei piani, e con ciò riprendiamo un punto già accennato, hanno precisato che solo nell'ambito di estesi territori e non entro alcune limitate porzioni si poteva fruire pienamente di tutte le risorse di ordine naturale (disponibilità idriche, sicurezza idrogeologica, regolarità e portanza dei terreni, ecc.) e tecnico (infrastrutture di base, insussistenza di vincoli e di interferenze, ecc.), cosí da rendere minimi i costi di attrezzatura e di gestione delle zone industriali e nello stesso tempo da renderne massima la possibilità ricettiva nei confronti di un'estesa gamma tipologica delle industrie. Questa condizione si poneva in modo del tutto coerente con quella precedente della coesistenza dei singoli settori economici e dell'ordinato ed equilibrato assetto urbanistico dei territori.
A tale scopo si doveva eseguire anzitutto un inventario degli intendimenti e dei programmi a breve e a lungo termine di opere infrastrutturali di base da parte della Cassa per il Mezzogiorno e di altre amministrazioni competenti (per esempio: reti di canalizzazioni per l'irrigazione in Calabria e in Campania; autostrada Salerno-Reggio Calabria; acquedotto del Pertusillo in Lucania per la super-integrazione dell'acquedotto pugliese; ecc.) anche in relazione alle esigenze dei grandi insediamenti industriali in atto (per esempio: elettrodotto del Mercure dalla Calabria alla Puglia per l'alimentazione del centro siderurgico di Taranto e del complesso petrochimico di Brindisi; nuovi porti industriali di Taranto e di Sibari; ecc.) e valutarne la rilevanza ai fini di uno sviluppo industriale a lungo termine all'interno dei territori delle Aree e dei Nuclei; raffrontare poi queste conclusioni con i risultati di studi economici di tipo merceologico e tecnologico volti alla identificazione dei rami industriali di possibile e conveniente localizzazione; ed indicare nei progetti dei piani industriali la infrastrutturazione di base integrativa di quella in atto per l'attrezzatura delle zone industriali e, piú in generale, per la ristrutturazione fisica di quei territori (per esempio: ponte di Punta Penna e i due assi fra Massafra e Grottaglie nell'Area di Taranto; la crociera viaria industriale e il prelievo delle acque dal Volturno nell'Area di Caserta; il collegamento viario del nuovo porto con la futura autostrada in Piana di Sibari).
Nel caso di Taranto, le potenzialità di sviluppo industriale di quest'Area erano strettamente connesse all'attrezzatura di un grande parco per industrie di base e centri di deposito a ridosso del porto nonché delle due zone decentrate di Massafra e di Grottaglie, servite da raccordi ferroviari e da allacciamenti agli invasi della Lucania, per l'insediamento di industrie manifatturiere non soggette a rigidi vincoli ubicazionali.
Nel caso dell'Area di Caserta, si trattava di attrezzare una

vasta zona industriale nei pressi di un grande scalo ferroviario della costellazione aversana, connettendola con un nuovo asse viario all'autostrada del Sole e rifornendola con le acque del Volturno. Si sarebbe cosí risposto alle esigenze di una ampia gamma di industrie manifatturiere e di servizi, per i quali il porto di Napoli costituiva un fattore di localizzazione primario. A sud di Caserta era opportuno limitarsi alla sola sistemazione delle industrie esistenti, dati i numerosi vincoli di tipo urbano ed infrastrutturale, che rendevano poco efficiente e molto onerosa l'attrezzatura di zone industriali (raccordi ferroviari, alimentazione idrica, discarica di acque reflue, ecc.). Per la Valle del Basento, si poteva eventualmente ipotizzare l'insediamento delle industrie di prima trasformazione delle materie prime reperibili in luogo, date le caratteristiche proprie di quel territorio. L'estensione della zona industriale esistente era quindi subordinata ad un particolare tipo di infrastrutturazione (sistemazione dei terreni, bonifica idraulica, approvvigionamento idrico, ecc.).
Per la Piana di Sibari, si rendeva necessaria un'articolazione industriale per nuclei differenziati funzionalmente e cioè: la zona industriale portuale a nord di Marina Schiavonea nella quale si poteva prevedere fin d'allora l'insediamento di una grande cartiera; la zona delle industrie alimentari a nord del Crati; ecc.
Arrivati a questo punto, si trattava di dimensionare le zone industriali sia in termini di estensione che di addetti, sulla base rispettivamente di alcuni criteri di tipo micro-urbanistico e di alcune previsioni-obiettivi, graduati nell'arco di tempo prescelto per l'attuazione dei piani, di natura demografica, occupazionale ed economica; e di tradurre tutti gli elementi precedenti in numerosi parametri economici e tecnici conclusivi (costi primari e secondari di urbanizzazione e costi di acquisizione dei terreni, consumi di acqua e di energia elettrica, tempi di realizzazione delle infrastrutture di base e di urbanizzazione, ecc.) che, insieme agli schemi morfologici di dettaglio, costituivano gli elementi preliminari alla progettazione esecutiva delle zone industriali.
In questo modo le ipotesi di sviluppo industriale, anziché ridursi al riscontro delle sole iniziative industriali in corso o limitarsi alla prospettazione generica delle esigenze di natura occupazionale e delle circostanze teoricamente favorevoli all'insediamento di alcuni tipi di industrie, si sostanziavano nella formulazione di ben documentate proposte in ordine ad una infrastrutturazione di base integrativa di quella in atto e quindi ad una fondata azione anticipatrice, suscettibile di promuovere una industrializzazione intensiva.
Ma qual'è il valore metodologico che si doveva dare a queste proposte? Ovvero, in che posizione si collocavano esse, in questa fase, rispetto all'iter procedurale necessario per dare corso ad una effettiva programmazione degli interventi? E con ciò evidentemente non entriamo nel merito della approvazione di quei piani da parte degli organi responsabili e quindi della efficacia giuridica e amministrativa di quelle previsioni.
Si è parlato di proposte e non di soluzioni perché i piani non potevano certo costituire documenti definitivi, neppure per quanto riguarda la determinazione delle caratteristiche tecniche delle zone industriali, ma solo qualificare una problematica di tipo locale, sottoponendola ad un livello di competenze superiori ed iniziando cosí un processo di verifica a doppio percorso. E questo per due ragioni.
Anzitutto la infrastrutturazione di base di progetto avrebbe dovuto trovare integrazione, il piú delle volte, in un sistema piú generale, che tecnicamente travalicava i confini dei territori delle Aree e poteva trovare la sua organica articolazione solo entro ambiti regionali o interregionali. Come esempio, basta pensare all'approvvigionamento idrico. Tale problema doveva essere risolto nella valutazione globale delle disponibilità, dei vincoli geologici e tecnico-economici, delle previsioni dei fabbisogni industriali agricoli e civili, dei tempi tecnici di costruzione delle opere, ecc. In questo caso non aveva certo senso prefissare rigidamente, nei progetti dei piani industriali, soluzioni e scadenze per l'approvvigionamento a scala locale. Ciò avrebbe significato dare a quei piani una assoluta inconsistenza, non solo operativa, ma anche metodologica.
La seconda ragione, e questa è ben piú di fondo della precedente, è che l'intero sistema infrastrutturale del Mezzogiorno doveva essere verificato nel quadro di una pianificazione nazionale, cosí da dimensionare gli elementi strutturali ed infrastrutturali dei territori nel modo piú rispondente all'interesse generale del Paese e da programmarne l'attuazione in funzione dei mezzi globalmente disponibili.
Per esempio, il nuovo porto di Taranto che ruolo avrebbe dovuto assumere a lungo termine? Doveva mantenere la sua funzione commerciale puramente locale o piuttosto caratterizzarsi come grande emporio del Mediterraneo orientale? Che rilievo doveva avere la sua funzione industriale? Ognuna di queste alternative avrebbe chiaramente comportato l'adozione di criteri molto diversi per la progettazione micro-urbanistica dell'hinterland portuale.
E come si poneva lo sviluppo dell'Area di Caserta rispetto alla decompressione di Napoli? Quali tempi e quali interventi si sarebbero dovuti predisporre per un'azione combinata a questa scala territoriale? E prima ancora, quali strumenti si sarebbero dovuti attuare perché ciò fosse possibile?
È evidente che il problema dell'organizzazione urbanistica ottimale non poteva essere posto in termini assoluti, ma solo in relazione agli obiettivi dichiarati e alla strumentazione resa disponibile al momento.
Ma è peraltro vero che non si dovevano compromettere con interventi immediati alcune potenzialità di cui solo in un tempo successivo sarebbe stato possibile usufruire appieno e che a tale fine i piani di sviluppo industriale avrebbero dovuto essere redatti ed attuati in modo da assicurare il piú largo numero di gradi di libertà allo sviluppo di quei territori. Ciò richiedeva da un lato soluzioni morfologiche aperte, che i sistemi territoriali ipotizzati in alcuni piani ben realizzavano, e dall'altro un controllo degli impieghi del suolo di estremo rigore insieme ad una politica di interventi iniziali sufficientemente articolati e dimensionati.
Il tema fondamentale, dunque, che si poneva nella redazione di quei piani non era certo la rigida e dettagliata regolamentazione degli impieghi del suolo, bensí la realizzazione di un modello di autoregolazione delle previsioni di piano.
Ciò significava, come si è potuto illustrare con altri termini, fissare la trama spaziale dei grandi interventi nel territorio, dando ad essa una validità permanente sul lungo termine e rendendola pertanto indipendente dalla variabilità delle singole circostanze e delle singole scelte. Queste avrebbero potuto influire di volta in volta non sul suo disegno generale, ma solo sulle caratterizzazioni dei suoi nodi e delle sue maglie. Quella trama avrebbe costituito l'indispensabile sostegno metodologico di programmi economici di settore sul breve termine e di piani urbanistici propriamente morfologici, in particolare di quelli per le zone industriali di immediata attrezzatura. In base ad essa sarebbe stato possibile rilevare il complesso di interdipendenze che si stabilivano fra i vari interventi (insediamenti industriali, quartieri residenziali, trasporti, servizi, ecc.) e predisporre quindi le misure piú opportune per un loro coordinamento attuativo.



Progetto definitivo del piano
rappresentazione nel rapporto 1 : 300.000.

Area di sviluppo industriale della valle del Pescara

Piano redatto dalla Generalpiani, Roma (*in corso di approvazione*)

Progettisti: Alberto Lacava (coordinatore generale e studio urbanistico), Domenico Manna (coordinatore), Guido De Rossi e Osvaldo Tarquino (per la parte economica)
Consulente per la parte urbanistica: Fausto Fiorentino
Achille Parise e Marinella Ottolenghi hanno redatto alcune parti della relazione illustrativa

superficie territoriale dell'Area: 57.100 ha
popolazione residente al 1961: 265.295
superficie netta dei lotti industriali: 600 ha *(piú 190 ha già occupati)*
numero di addetti all'industria previsti: 20.000
investimenti infrastrutturali previsti: 22.665 milioni di lire

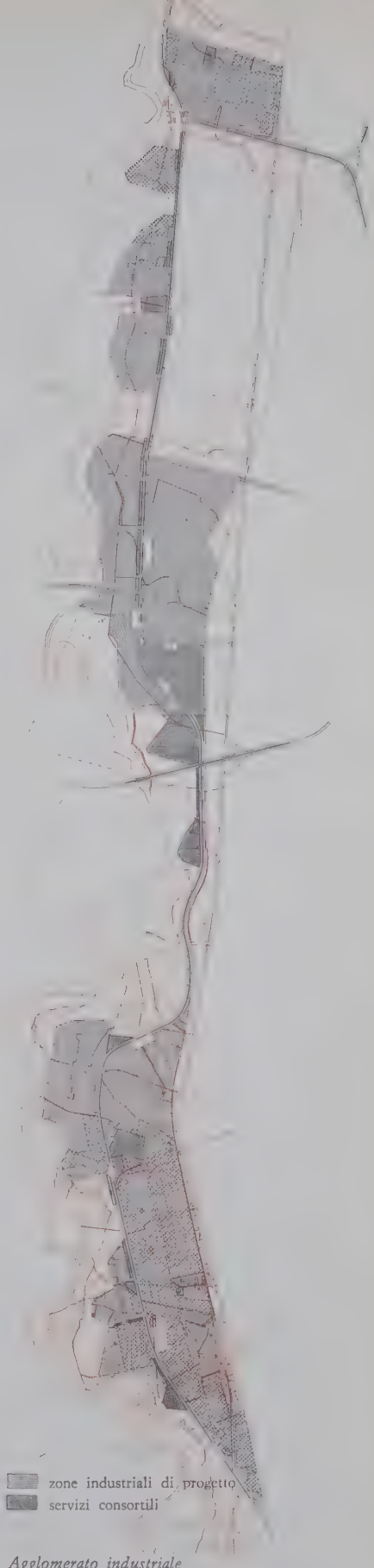
Periodo di attuazione del piano: due fasi. Le previsioni demografiche si riferiscono al decennio 1963-73

Nucleo di industrializzazione di Teramo

Piano redatto dalla Cegos-Italia. S.p.A., Milano (*in corso di approvazione*)

superficie territoriale del Nucleo: 15.200 ha
superficie netta dei lotti industriali: 90 ha *(piú 16 ha di riserva)*
numero di addetti all'industria previsti: 5000 circa
investimenti infrastrutturali previsti: 2.380 milioni di lire

Progetto dell'agglomerato industriale di Teramo; rapporto 1 : 25.000.



Agglomerato industriale
della Valle del Pescara.
rappresentazione nel rapporto 1 : 50.000.

Le Aree di sviluppo industriale di Napoli, Caserta e Salerno ed il nucleo di industrializzazione di Avellino (rappresentazione nel rapporto 1 : 500.000).

Area di sviluppo industriale di Caserta

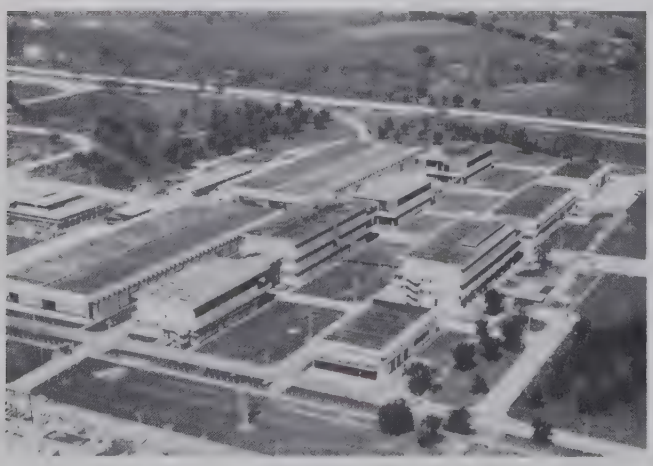
Piano redatto dalla Tekne, S.p.A., Milano (*in corso di approvazione*).
Progettisti: Umberto Dragone, Roberto Guiducci, Paolo Radogna
Consulente per la parte agricola: Piero Ugolini

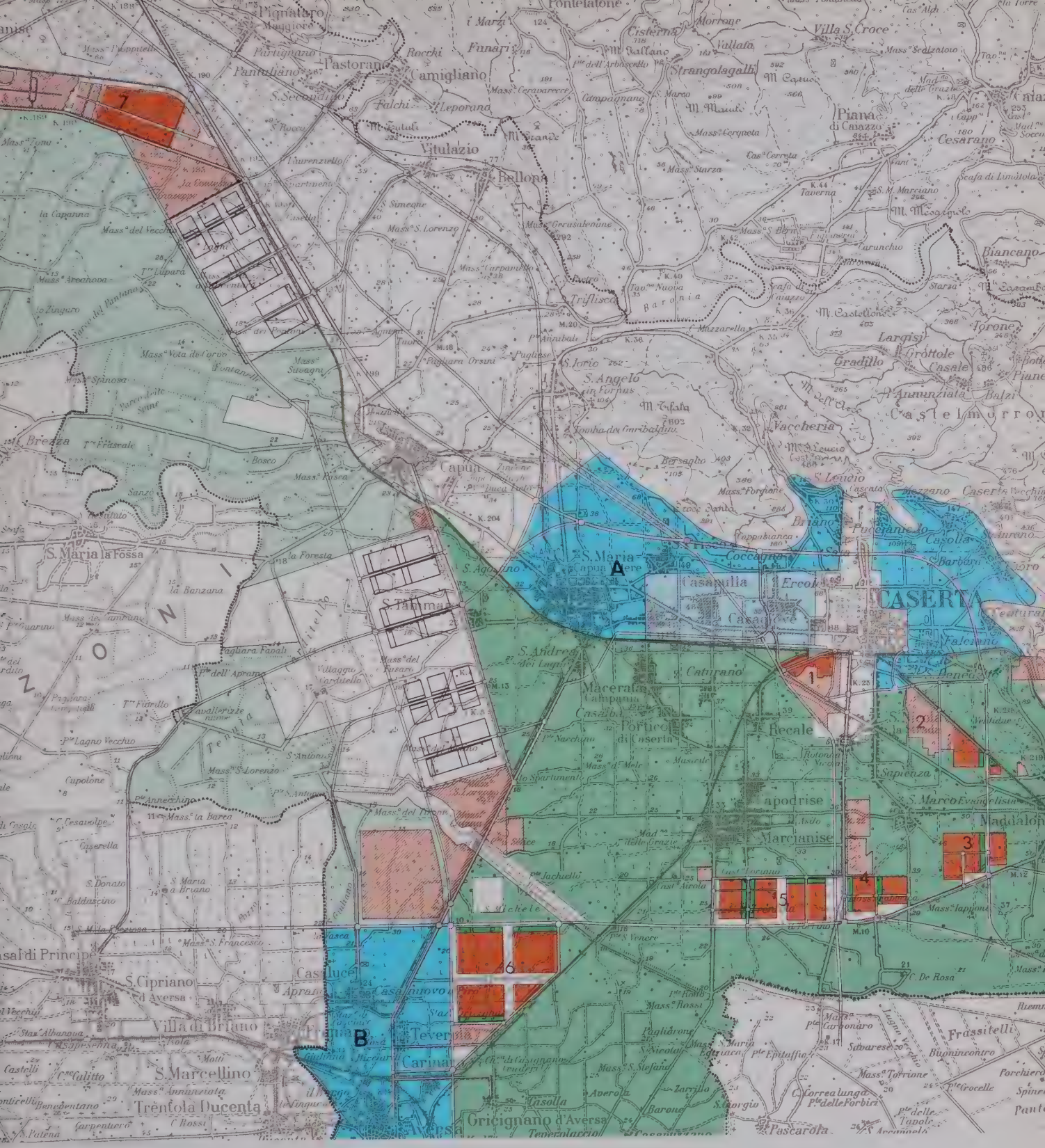
superficie territoriale dell'Area: 49.100 ha
popolazione residente al 1961: 325.568
superficie netta dei lotti industriali: 840 ha *(piú 290 ha già occupati)*
numero di addetti all'industria previsti: 18.400
investimenti infrastrutturali previsti: 22.100 milioni di lire

Nell'ambito dei tre agglomerati industriali, e cioè Caserta sud, Volturno sud e Volturno nord, previsti nel progetto preliminare, sono state determinate, nel progetto definitivo, 7 zone industriali: Ponteselice (1), S. Nicola (2), Maddaloni (3), S. Marco (4), Marcianise (5), Aversa nord (6), Volturno nord sopra la via Appia (7) nonché i centri direzionali e le zone di servizio per le industrie (righé seppia).

La superficie netta dei lotti complessiva è di 840 ha e la corrispondente occupazione presunta è di 18.400 addetti. Vanno aggiunte la superficie già occupata da insediamenti nelle 7 zone industriali (290 ha) e la corrispondente occupazione (circa 6.000 addetti).

5 Complesso chimico della Pozzi a Sparanise (Area di Caserta): veduta di uno dei quattro stabilimenti. 6 Stabilimento della Saint Gobain a Caserta. In secondo piano la città e la reggia. Altre industrie si sono insediate recentemente a lato della Saint Gobain.





Progetto definitivo del piano; rappresentazione nel rapporto 1 : 100.000.

Sono individuati gli ambiti di ristrutturazione urbana delle costellazioni di Caserta (A) e di Aversa (B) e quelli di sviluppo urbano a lungo termine, i centri direzionali, le zone di interesse monumentale e le fascie di intensificazione (verde scuro) e di trasformazione agricola (verde chiaro).

Grande crociera viaria per l'allacciamento del sistema industriale alla rete autostradale e statale, convergente su Napoli, cosí da disimpegnare i traffici civili e rurali da quelli industriali. Attrezzatura differenziata delle zone industriali.

Periodo di attuazione del piano: 1961-1981. Il primo tempo, distinto in 17 fasi, corrisponde all'attrezzatura delle 7 zone industriali.
L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali prevista dal progetto definitivo è di 22.100 milioni di lire a carico del Consorzio.

In alto: progetto definitivo del piano; rapporto 1 : 100.000.

In basso: progetto dell'agglomerato industriale di Avellino; rapporto 1 : 25.000.

Nucleo di industrializzazione di Avellino

(*Piano approvato con Decreto 5 febbraio 1964*)

Progettisti: Luigi Tocchetti, Corrado Beguinot, Guido Mazzuolo

Collaboratori: Renato Fucella, Benito De Sivo

superficie territoriale del Nucleo: 9.500 ha

superficie netta dei lotti industriali: 106 ha *(inclusi quelli già occupati)*

numero di addetti all'industria previsti: 6.000

investimenti infrastrutturali previsti: 3.370 milioni di lire

L'agglomerato industriale è ubicato in località Pianodardine, quasi per intero compreso nel Comune di Avellino e prossimo al centro di Atripalda. La superficie netta dei lotti è di 106 ha e la corrispondente occupazione presunta è di 6.000 addetti circa. Gli insediamenti industriali esistenti o in atto occupano circa il 40% della superficie dell'agglomerato.

Insediamenti residenziali principali localizzati nell'ambito del P.E.E.P. di Avellino.

Allacciamento alla autostrada Napoli-Bari e alla superstrada Avellino-Salerno.

Raccordo ferroviario e approvvigionamento di acqua per uso industriale.

Periodo di attuazione del piano: due fasi.

L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali è di 3.370 milioni di lire dei quali 2.700 a carico del Consorzio.

Progetto definitivo del piano; rappresentazione nel rapporto 1 : 100.000.

Area di sviluppo industriale di Salerno

(*Piano approvato nell'ottobre 1965 dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno*)

Progettisti: Luigi Tocchetti, Corrado Beguinot, Guido Mazzuolo

Collaboratori: Renato Fucella, Benito De Sivo

superficie territoriale dell'Area: 37.000 ha

popolazione residente al 1961: 267.437

superficie netta dei lotti industriali: 670 ha *(inclusi 110 ha già occupati)*

numero di addetti all'industria previsti: 23.100

investimenti infrastrutturali previsti: 31.241 milioni di lire

Sono previsti 4 agglomerati industriali: Salerno (1), Cava dei Tirreni (2), Battipaglia (3) e Mercato S. Severino (4).

Attrezzature di servizio in ogni agglomerato.

La superficie netta dei lotti complessiva è di 672 ha e la corrispondente occupazione presunta è di 23.100 addetti. Questi dati sono comprensivi di 110 ha circa già occupati e della corrispondente occupazione.

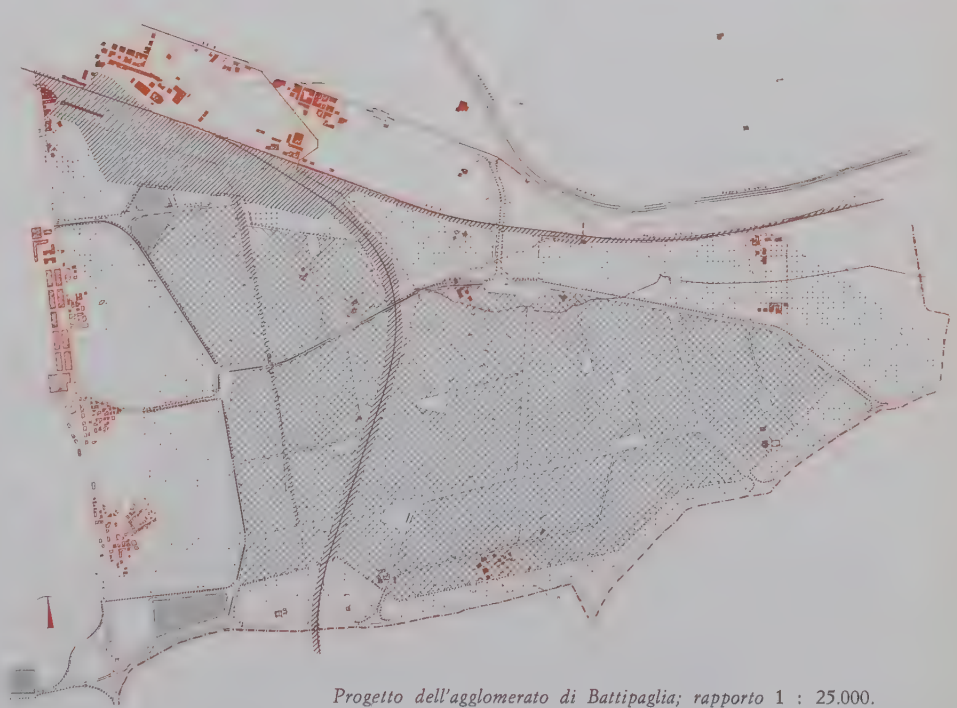
Insediamenti residenziali localizzati nell'ambito dei P.E.E.P. di Salerno, Battipaglia, ecc.

Costruzione e potenziamento degli impianti portuali di Salerno e dell'aeroporto di Battipaglia.

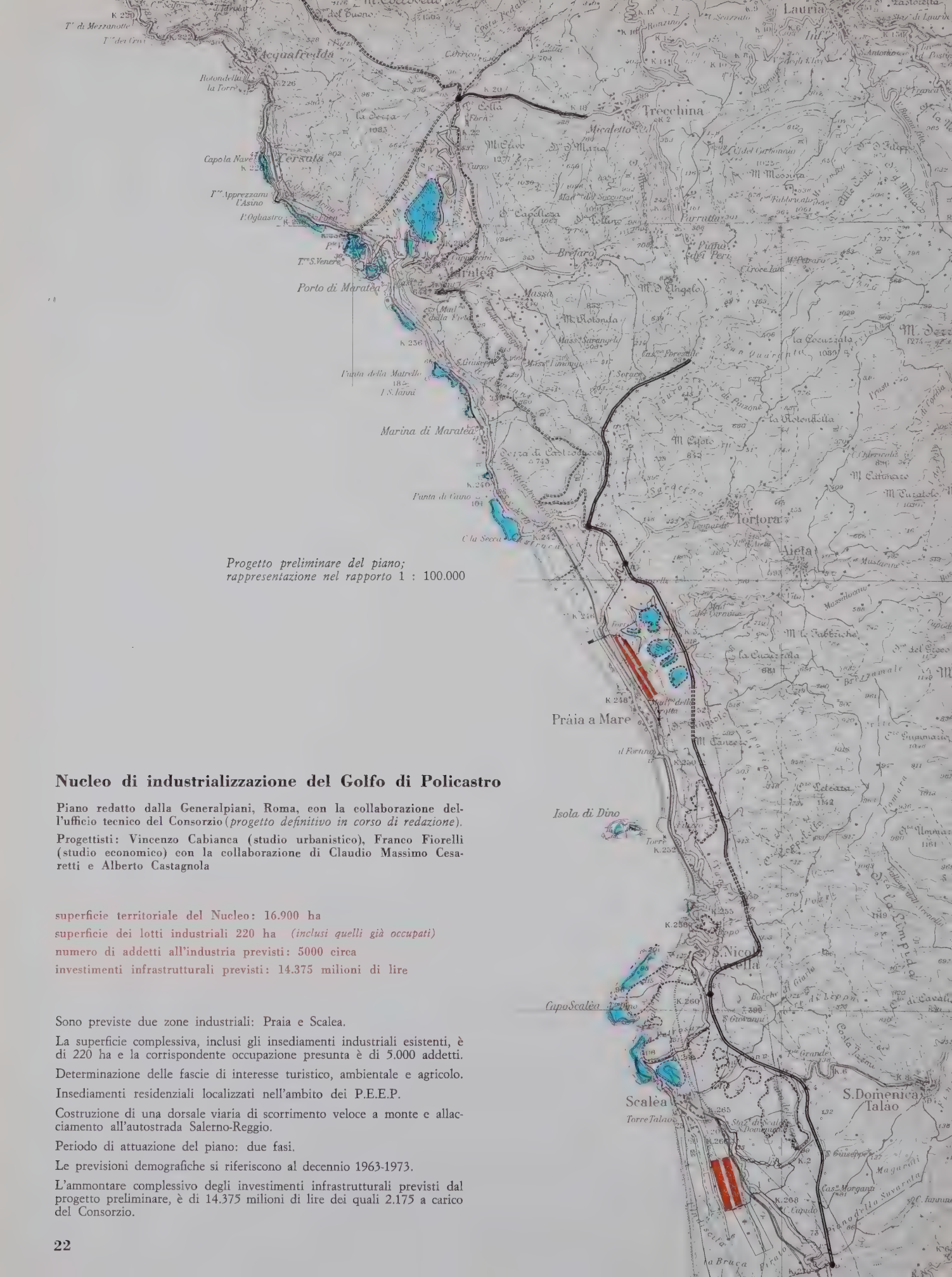
Connessioni con l'autostrada Napoli-Salerno-Reggio, e con la superstrada Salerno-Avellino.

Periodo di attuazione del piano: tre trienni.

L'ammontare degli investimenti infrastrutturali previsti dal progetto definitivo è di 31.241 milioni di lire di cui 25.380 a carico del Consorzio.



Progetto dell'agglomerato di Battipaglia; rapporto 1 : 25.000.



Progetto preliminare del piano; rappresentazione nel rapporto 1 : 100.000

Nucleo di industrializzazione del Golfo di Policastro

Piano redatto dalla Generalpiani, Roma, con la collaborazione dell'ufficio tecnico del Consorzio (*progetto definitivo in corso di redazione*).

Progettisti: Vincenzo Cabianca (studio urbanistico), Franco Fiorelli (studio economico) con la collaborazione di Claudio Massimo Cesaretti e Alberto Castagnola

superficie territoriale del Nucleo: 16.900 ha
superficie dei lotti industriali 220 ha *(inclusi quelli già occupati)*
numero di addetti all'industria previsti: 5000 circa
investimenti infrastrutturali previsti: 14.375 milioni di lire

Sono previste due zone industriali: Praia e Scalea.

La superficie complessiva, inclusi gli insediamenti industriali esistenti, è di 220 ha e la corrispondente occupazione presunta è di 5.000 addetti.

Determinazione delle fascie di interesse turistico, ambientale e agricolo.

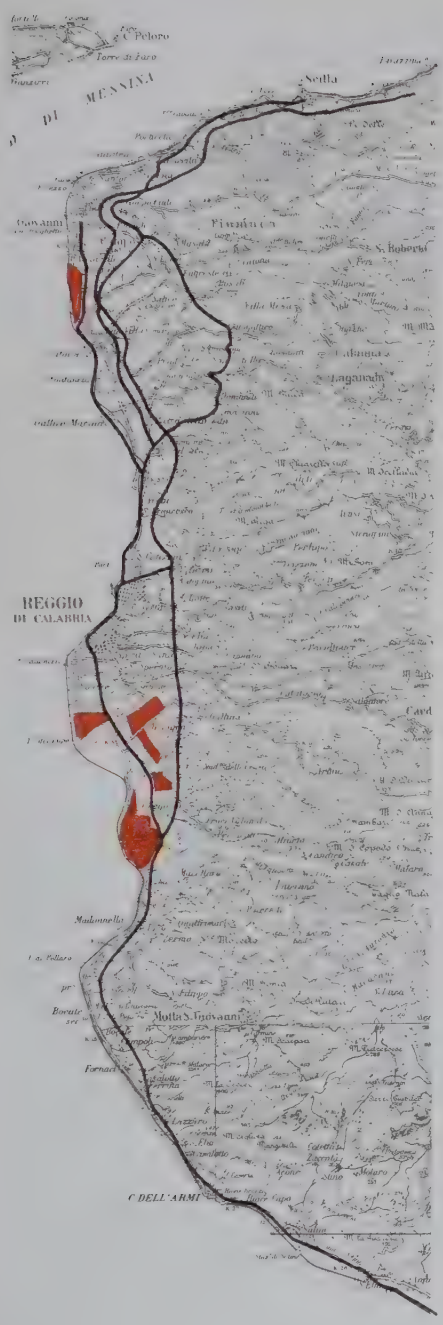
Insediamenti residenziali localizzati nell'ambito dei P.E.E.P.

Costruzione di una dorsale viaria di scorrimento veloce a monte e allacciamento all'autostrada Salerno-Reggio.

Periodo di attuazione del piano: due fasi.

Le previsioni demografiche si riferiscono al decennio 1963-1973.

L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali previsti dal progetto preliminare, è di 14.375 milioni di lire dei quali 2.175 a carico del Consorzio.



Progetto definitivo del piano;
rappresentazione nel rapporto 1 : 200.000.

Progetto dell'agglomerato industriale di Reggio Calabria;
rappresentazione nel rapporto 1 : 25.000.

Nucleo di industrializzazione di Reggio Calabria

Piano redatto dalla Tekne, S.p.A., Milano
(*progetto definitivo in corso di approvazione*)
Progettisti: Umberto Dragone, Roberto Guiducci
Consulente per la parte urbanistica: Bernardo Secchi

superficie territoriale del Nucleo: 25.600 ha
superficie dei lotti industriali: 780 ha
numero di addetti all'industria previsti: 7.000
investimenti infrastrutturali previsti: 25.966 milioni di lire

Sono previste due zone industriali: Reggio e Villa S. Giovanni.

La superficie complessiva è di 780 ha circa e la corrispondente occupazione presunta è di 7.000 addetti.

Inquadramento del progetto nel sistema di insediamenti residenziali e di attrezzature di servizi della « città lineare » dello Stretto.

Tutela delle fascie di interesse agricolo.

Strada di scorrimento veloce allacciata all'autostrada Salerno-Reggio.

Periodo di attuazione del piano: 4 fasi.
Le previsioni demografiche si riferiscono al ventennio 1961-1981.

L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali previsti dal progetto definitivo è di 25.966 milioni di lire dei quali 12.090 a carico del Consorzio.

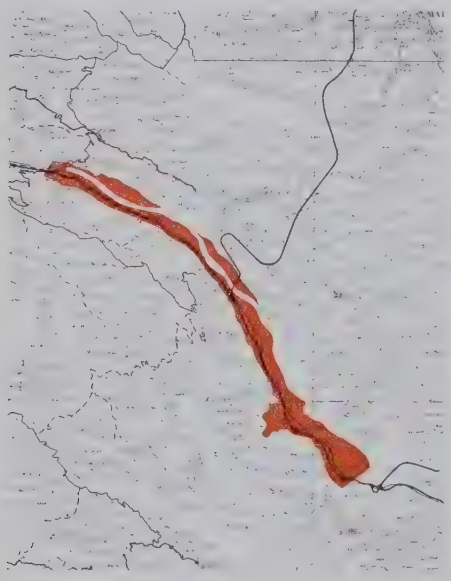
La valle del Basento, vista in direzione sud-est

Nucleo di industrializzazione della valle del Basento

Piano redatto dalla Tekne, S.p.A., Milano
(*approvato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno*).

Progettisti: Roberto Guiducci, Paolo Radogna
Consulente per la parte idraulica: Gianmarco Margaritora

superficie territoriale del Nucleo: 181.500 ha
superficie dei lotti industriali: 700 ha
(inclusi quelli già occupati)
numero di addetti all'industria previsti: 9.200 circa
investimenti infrastrutturali previsti: 26.200 milioni di lire



Progetto definitivo del piano; 1 : 400.000.

Case a schiera nel centro storico di Pisticci.

Il nuovo quartiere residenziale dell'ANIC nel comune di Pisticci.

Il complesso petrochimico della Pozzi nel Comune di Ferrandina.

Résumés

Briser l'inertie (page 3)

La convinction de la nécessité de sortir du point mort où est arrêtée depuis dix-huit mois toute initiative urbanistique du pays fait de plus en plus de chemin à cause de l'ampleur de plus en plus grande des aspects négatifs de cette paralysie.
L'activité des promoteurs, poursuit le prof. Astengo, du secteur privé ayant été arrêtée, ou du moins fortement réduite, par les affets de la distorsion quantitative et qualitative, inconsidérée et nullement contrastée, entre l'offre et la demande que les opérateurs privés ont alimentée aveuglément depuis des années, l'illusion qu'il suffisait de stimuler et aider financièrement le secteur privé ou d'accroître les modestes activités du secteur public pour parvenir à relancer la production du bâtiment a été entretenue pendant de longs mois.
Les faits ont démenti l'efficacité de ces palliatifs qui n'ont même pas permis d'obtenir une réanimation temporaire du système précédent: les maux du système urbanistique italien ne sont pas épidermiques ou conjoncturels, ils sont profonds et structurels. Il devrait maintenant être clair même aux yeux de ceux qui croyaient sincèrement il y a quelques mois à peine qu'il était inutile de « réparer le toit pendant qu'il pleuvait » qu'il ne s'agit pas d'une modeste réparation d'un élément détérioré, mais que, en l'occurence, la structure économique et administrative est si désorganisée qu'il faut tout reprende, de toute urgence, de la cave au grenier, si on veut éviter la ruine de l'édifice. Cette opération d'assainissement du système de développement urbain du pays ne peut plus attendre et doit vraiment commencer par les fondations: par le processus d'élaborations des plans et par le contrôle du processus d'urbanisation.
Il devient évident que la révision des plans directeurs des villes et agglomérations principales doit être entreprise au plus tôt pour les décanter des erreurs de prévisions, des déséquilibres intérieurs et des carences qui découlent de l'application de la loi de 1942 et de sa jurisprudence, et pour les transformer en outils opérationnels modernes: une méthodologie scientifique est maintenant nécessaire pour une élaboration rationnelle et conscienceuse des plans.
Le contrôle du processus d'urbanisation doit d'ailleurs être basé au plus tôt sur une planification opérationnelle, si on veut faire face aux situations réelles en rendant efficaces les choix des plans sans accepter les hypocrisies des systèmes inefficaces de contrôle « indirect » de l'usage du sol.
Un contrôle efficace du processus d'urbanisation ne peut pas ne pas comporter de larges pouvoirs d'acquisition préalable du sol, pour urbaniser les terrains quand il le faudra, là où il le faudra et en respectant les affectations et les normes d'utilisation fixées par les plans d'après les prévisions raisonnables, et vérifées, de la demande. Mais l'édifice, tel qu'il est, ne peut pas être rebâti solidement sans faire des choix fondamentaux au plan national et au plan régional qui permettent d'aller au-delà des limites étriquées de l'atomisation municipale, et sans de nouvelles structures administratives centrales et régionales, pour les petites régions et par les collectivités de base.
Le Ministère des travaux publics éclate: il ne peut plus contenir après leur poussée vigoureuse, toutes les branches qu'il possède depuis ses

Summaries

An end to inertia (page 3)

The convinction that it is necessary to put an end to the inertia which has halted for more than eighteen months all planning initiative in Italy is growing more and more widespread because of the ever-increasing importance of the negative aspects of this paralysis.
The activity of private speculators, explains prof. Astengo, has been brought to an end, or at least greatly reduced. But the effects of the quantitative and qualitative distortion – through lack of reflection and without the slightest contrast – between demand and supply which private enterprise has brindly accentuated for years, and the illusion that ti was sufficient to give aid and stimulation to private builders or increase the modest activities of public construction to put building production back on its feet have been maintained during many months.
The facts show the inefficaciousness of these palliatives which have not premitted even a temporary reanimation of the preceding system: the evils of Italian town planning are not skin deep nor superficial; they are profound and structural. It should now be clear even to the eyes of those who sincerely believed just a few short months ago that it was useless to « repair the roof while it was still raining » that it is not a question of a modest repair job on a slightly deteriorated element; the economic and administrative structures are so disorganized that the whole system must be remodelled without the slightest delay, from the cellar to the roof, if we wish to prevent the collapse of the structure. This reform operation in the urban development system of the country cannot wait any longer and must begin with the very foundations: by the process of elaboration of plans and through the control of the urbanisation process.
It becomes evident that the revision of the development plans of cities and major agglomerations must be undertaken at the earliest possible date to rid them of errors in estimates, the inner disequilibrium and the lacks which result from the application of the 1942 law and its jurisprudence and transform them into modern operational tools: scientific method is now necessary for a rational and conscientious working out of the plans.
The control of the urbanisation process must, moreover, be based at the earliest on operational planification, if it is to be possible to face up to the real situation. by making the choice of plans effective without accepting the hypocrisies of the inefficacious systems of « indirect » control of land use.
A workable control of the urbanisation process calls for wide powers of land expropriation, to develop areas when necessary, where necessary and while respecting the assignments and the land use ratios established by the plans upon the bases of reliable forecasts of demand. But the structure, in its present state, cannot be solidly rebuilt without making some fundamental choices at the national and the regional levels which will permit going beyond the narrow limits of municipal atomisation, and without new central and regional administrative structures for the city regions.
The Ministry of Public Works is exploding. It can no longer contain, because of their vigorous growth, all the branches which have sprung from it since its beginning. It is time to prune this old trunk and lop

NA
9000
U74

origines. Il est temps d'émonder ce vieux tronc et d'en détacher certains secteurs qui, s'ils devaient continuer à cohabiter dans un même ministère pléthorique, seraient condamnés à étouffer: parmi ceux-ci l'urbanisme, qui a enfin obtenu (après vingt années de vie démocratique) une Direction autonome, doit maintenant pousser, se renforcer et prospérer pour faire face aux nécessités accrues du pays tout entier.
Les possibilités de solutions sont nombreuses – un Ministère unique chargé de la planification économique et de l'aménagement du territoire, un Ministère de l'urbanisme et des domaines, un Ministère de l'urbanisme et de l'habitation. On peut choisir. Une seule solution de peut être choisie, celle de laisser la nouvelle Direction Générale travailler sans moyens adéquats pendant vingt autres années.
De nouveaux plans étudiés scientifiquement, des programmes opérationnels et de nouvelles structures administratives sont indispensables pour faire face aux nécessités réelles du pays et sortir du point mort, qui est alarmant.
Quand on pense que dans ce domaine il faudra obligatoirement des années avant qu'une réforme puisse être définie, approuvée, appliquée et donner les premiers résultats, si on est vraiment persuadé qu'il n'y pas d'autre moyen de s'en sortir, la seule conclusion à tirer devrait être la rupture de l'égat d'inertie improductive et de se remettre dans l'état d'esprit qui convient pour franchir de nouvelles étapes.
Le monde entier avance vite sur ce chemin, et ce numéro relate une série d'initiatives sérieuses d'autres pays: le schéma directeur de la région parisienne, qui constitue l'aboutissement d'un premier et gros effort de pensée ayant déjà un caractère opérationnel susceptible de lui permettre de guider effectivement le développement d'une agglomération rebelle en le plaçant dans une politique de planification économique régionalisée déja adulte; la message du Président Johnson, qui définit les lignes fondamentales de la politique urbaine des Etats-Unis en proposant une politique de constitution de vastes réserves foncières, à urbaniser selon les besoins, qui en serait l'instrument opérationnel fondamental; et la publication de la loi foncière anglaise (approuvée le 31 janvier 1966 par la Chambre des Communes) qui permettra de perfectionner une législation urbanistique déjà abondante et moderne par une vaste action de constitution de réserves foncières.
Comparés à ces initiatives, l'immobilisme législatif, la conservation de plans de toute évidence erronés et l'impossibilité d'appliquer les plans faute de moyens légaux adéquats donnent à la situation italienne des aspects anachroniques. Parmi les expériences les plus avancées nous trouvons des projets intéressants comme celui de la zone à urbaniser de Spinaceto, parmi les idées les plus claires sur la régionalisation du plan économique nous pouvons signaler le discours de Campos Venuti, tandis que les initiatives opérationnelles les plus marquantes (voir l'analyse des plans des zones d'industrialisation du Mezzogiorno) sont souvent innovatrices, bien qu'elles soient encore peu coordonnées entre elles; et pourtant nous pouvons déceler même dans celles-ci le malaise d'un profond décalage par rapport aux expériences étrangères les plus avancées, non pas au plan de la création, mais justement parce que les expériences, les idées et les initiatives italiennes sont fondées sur l'inefficacité opérationnelle, sur des structures administratives inadéquates, et sur l'absence d'une programmation sérieuse des opérations. Et ceci, justement, dans les meilleures expériences!
Un gros effort est donc nécessaire pour entamer le processus de rattrapage du développement urbain et pour le réinsérer ensuite dans un processus de développement rationnel. Mais cet effort dépasse maintenant les capacités techniques et les possibilités de création des spécialistes, des services d'exécution actuels – et des organes administratifs eux-mêmes: on ne sortira de ce point mort que par une volonté et une action politiques adéquates, conscientes et coordonnées.

off certain branches which, if they shoud be condemned to coexist in the same ministerial plethora, will suffocate; among those, town planning, which has finally obtained – after twenty years of democratic life – an autonomous Directorate, and which must now grow, be reinforced and thrive in order to cope with the increased needs of the whole country.
The possible solutions are numerous: a single Ministry with the unique task of economic planning and land development, a Ministry of Town Planning and Public Land Management, a Ministry of Town Planning and Housing. That is the choice. There is only one choice which must not be made, that of leaving the new Directorate to work without adequate means for twenty years more.
New, scientifically-studied plans, operational programmes and new administrative structures are indispensable to face up to the real needs of the country and shake off the present alarming inertia.
When it is thought that in this domain it will necessarily, require years for the definition of a reform, its approval, application and first result, if we are truly convinced that there is no other way of coping, the only conclusion to be drawn is that it is desirable to end the present unproductive state of inertia and to acquire the spirit needed to cross frontiers.
The entire world is moving forward along this route, and this issue relates a series of serious initiatives in other countries: the master plan for the Paris area, the result of a first gigantic effort of thought, which should permit effective guidance of the development of a rebellious agglomeration and place it within an adult policy of regional economic planning; President Johnson's message which defines the fundamental lines of the urban policy of the United States in proposing the constitution of vast land reserves, to plan according to need its fundamental operational tool; and the English Land Commission Bill (given a second reading on January 31, 1966, by the House of Commons) which will permit the perfecting of town planning legislation, which is already abundant and modern, by a vast constitution of land reserves.
Compared to these steps, the legislative immobility, the conservation of plans which have been demonstrated beyond a doubt to be erroneous, and the impossibility of applying plans through lack of adequate legal means give the Italian situation an anachronistic aspect.
Among the most advanced experiments, we find such interesting projects as that of the Spinaceto housing development; among the clearest ideas concerning the regionalisation of the economic plan we can point out the speech of Campos Venuti. The most striking operational initiatives (see the analysis of the plans for industrialisation areas in the Mezzogiorno) are often novel, even though they are still but little coordinated one with the other; yet we can detect even in them the malaise of being out of step with the more advanced foreign experiments, not on the creative level but precisely because the Italian experiments, ideas and initiatives are bogged down by operational inefficaciousness, inadequate administrative structures and the absence of a serious programming of operations. And this, precisely, in the best examples!
A huge effort is therefore necessary in order to undertake the process of catching up in urban growth and to insert it then in a plan for rational development. But such an effort is now beyond the technical capacity of Italian planners and the present-day administrative bodies of government departments themselves; this inertia will be shaken off only by a determined, adequate, conscientious and coordinated political action.

Deux alternatives pour l'arrangement territorial de l'Italie padane (page 5)

M. Giuseppe Campos Venuti illustre, dans cet article, les plans régionaux et le programme de développement de la plaine padane, en mettant l'accent sur la nécessité d'une effective décentralisation du développement économique dans tout le Pays, si l'on veut combattre les déséquilibres actuels.
Afiin de produire ces effets concrets – affirme l'auteur – c'est nécessaire individuer clairement les choix prioritaires, dans le but de pouvoir préciser, dans le domaine de grandes infrastructures techniques – routes, et autoroutes, chemins de fer et transports publics, ports et canaux

Two proposals for a territorial arrangement of the Po Valley (page 5)

Mr. Giuseppe Campos Venuti shows in his article, the regional plans and the development plan of Po Valley insisting on the need of a true decentralization of the economic development in all country in order to fight the derangement of today.
« In order to obtain this aim, he says, it must clearly locate the choices » in order to « specify, in the limits of the technical structures — roads and motorways, railways, ports and shipways and institutions essential for human life — schools and universities, hospitals, sporting and recreative fields, which are the structures and the set-

navigables – et des équipements sociaux, indispensables à la vie civile des communautés – écoles et universités, hôpitaux et installations sanitaires, terrains sportifs et installations récréatives – quelles infrastructures et installations doivent avoir la priorité, et en particulier, où les placer. Pour ce qui concerne particulièrement les déséquilibres de l'arrangement territorial de l'Italie padane, où le progrès et le développement économique se sont concentrés le long de deux lignes directrices ayant un cours à peu-près Est-Ouest et qui coupent hors de la grande expansion économique la large plaine padane comprise entre eux, d'une côté la Vénétie, le Piémont de l'autre côté, et en concentrant le long de ces deux directrices de développement, des infrastructures auto-routières, routières, récréatives et sanitaires, aussi bien qu'une grande partie de la main d'oeuvre industrielle, M. Campos Venuti pose la question: « Faut-il ou ne faut-il pas appliquer encore une fois l'indication de contraster les déséquilibres, en sollicitant aussi par les plans d'urbanisme la décentralisation du développement économique? ».
La réponse pourrait sembler naturelle si nous ne nous trouvons pas, dans ce cas, très concrètement en front à une affirmation de principe que les circonstances imposent de traduire en réalité ou bien de desavouer. Aussi des plans intercommunaux de Milan et de Bologne, comme de ceux de Venise et de Turin, de Modène ou de Padoue, et non pas seulement de la désagrégation du Plan Pieraccini, doit jaillir sans équivoques la réponse à la question sur la décentralisation du développement, par de précises choix et dispositions qui sont destinés à conduire certainement la politique de l'urbanisme des Communs intéressés, mais, outre celle-ci, à influencer décisement la politique économique du territoire padane entier et les choix généraux du développement pour tout le Pays.
Après quelques considérations sur les alternatives en face desquelles se trouvent les plans de l'Emile et de la Romagne (l'insertion dans le cadre d'un arrangement régional fondé sur l'axe traditionnel de la Voie Emilienne ou bien dans le cadre d'un développement fondé sur des lignes directrices alternatives orthogonales à la précedente) et celui intercomunal milanais (rationalisation de la tendence actuelle du développement padane ou bien opposition décisive à elle) l'auteur conclut en soulignant la validité d'une application à échelle régionale et nationale du domaine de l'urbanisme, en individuant les « susceptibilités territoriales », c'est à dire l'individuation des possibilités dans l'exploitation du sol d'après une valutation urbanistique d'abord, et une valutation économique après, et les justes niveaux d'une intervention. Afin de surmonter la dimension de l'intervention communale plus restreinte dans les étroits bornes locaux – précise l'auteur – complètement suffisantes des sociétés intercommunales pour les zones d'assèchement: tandis que pour vaincre la centralisation des décisions nationales, les régions représentent l'exacte mesure institutionale.
Nous pourrons toujours faire d'autres individuations territoriales liées à des questions particulières: mais les niveaux politiques et administratifs déjà existents ou qui sont prévus, sont ceux qui, outre à garantir une équilibrée articulation du plan, reposent aussi sur les solides bases du vote et du contrôle populaire, et ils sont donc à même, mieux que de nouvelles et fantomatiques installations, de prendre, pour le compte des citoyens, la responsabilité des choix.

tlements to make before and where they must be localized ».
As regards, in particular, the derangement of territorial arrangement of the Po Valley where the growth and the economical development have been concentrated along two directresses toward East-West eliminating from the economical expansion the great Western Piedmont and Liguria; massing along these development directresses, settlements as roads, motorways, railways, institutions, as well as the most part of industrial labour, Mr. Campos Venuti asks himself: « Can it or cannot apply again the indication opposing the derangement and soliciting the decentralization through the town planning plans? » The reply could seem obvious if we were not, in this case, in front of an affirmation of principle that the events impose to realize or to disavow. The reply to his question must unequivocally spring exact choices and measures not only the town planning politics of interesting Communes, but to influence decisely the economical politics of the territory of the Po Valley and the general choices of development for all Country.
Considering these alternatives in front of which the plans of Emilia-Romagna are (introduction in the field of a regional arrangement based on a traditional axis of Emily road or in the field of a development based on some alternative directresses orthogonal to the previous) and the Milan plan (rationalization of the present trend of the Po Valley development or decisely opposed to it), the author concludes, underlining the efficacy of an use in a regional and national scale of the town planning field locating the « territorial susceptibilities » that is the individualization of the possibility of land use before according to a town planning consideration, after an economical consideration, and the exact levels of intervention. In order to suparss the dimension of city interventions limited inside the local narrow boundaries – the author underlines – some regional associations are completely sufficient: while in order to overcome the national centralization, regions represent the exact institutional measure – we can do some other territorial individualizations, joined with some particular problems: but the politico-administrative levels, which exist or which are proposed, are those that, as well as to assure an excat articulation of the plan, they are based on vote and on the popular control, being able to take on the choices of responsibility for the citizens, that is better of new and mysterious settlements.

Plans de développement industriel et aménagement régional dans le Mezzogiorno (page 9)

Paolo Radogna examine, sous un anglé essentiellement urbanistique, l'opération des zones de développement industriel et des noyaux d'industrialisation entreprise par le gouvernement italien à la fin des années cinquante dans le cadre de la politique de développement du Mezzogiorno.
Aprés avoir résumé les bases théoriques, l'auteur analyse les critères opérationelles suivis par les organes responsables – le Comité des Ministres pour le Mezzogiorno et la Caisse – pour la définition des territoires des zones et des noyaux et pour la constitution des associations d'aménagement, formées par les collectivités locales et les groupements des industriels.
Ces associations ont pour tâche de réaliser, développer, gérer les zones industrielles, qui doivent être définies du point de vue urbanistique dans le cadre des plans directeurs des zones de développement et des noyaux d'industrialisation. Ces plans diffèrent des plans directeurs traditionels étudiés par les municipalités, et les investissements qu'ils comportent sont pour la plupart à la charge de la Caisse pour le Mezzogiorno.

Industrial development and regional planning in Southern Italy (page 9)

In this article we propose to examine, from the standpoint of physical planning, the workings of the industrial development « Aree » and « Nuclei » set into being by the Italian Government in the late 1950's within the framework of the policy of development for Southern Italy. After sketching out some theoretic premises we may illustrate the working methods adopted by the governmental bodies concerned, the « Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno » and the « Cassa per il Mezzogiorno ». These are designed to define the « Aree » and « Nuclei » and set up the relevant « Consorzi » made up of local authorities together with industrial organizations. These « Consorzi » are entrusted with job of setting up, developing and running the industrial estates, to be defined from the technical angle through lay-out and approval of the « Aree » and « Nuclei » plans. These plans are thus distinct from normal town development plans, which come within the province of the local councils, financial assistance being allocated to the « Aree » and « Nuclei » themselves for the most part direct from the « Cassa per il Mezzogiorno ».
For the first time in Italy, this arrangement has allowed planning to

Ce nouveu système, s'il a permis d'un côté d'élaborer et d'exécuter, pour la première fois en Italie, des plans opérationnels interdisciplinaires couvrant non plus seulement une ville mais une région, a révélé dès le début, d'un autre côté, ses insuffisances et ses faiblesses – détermination dès le départ des territoires à aménager, interventions isolées des différentes administrations à cause des dispositions de la loi, obligation de déterminer les programmes d'aménagement sur la base des tendances de localisation industrielle en cours.

On note ainsi la nécessité, reconnue par les différents consultants chargés des plans, de placer le problème immédiat de l'aménagement des zones industrielles dans la perspective du développement global et à long terme des territoires intéressés et d'appliquer, en se libérant des références strictes aux tendances de localisation industrielle en cours, peu indicatives du développement potentiel des territoires, une méthode fondée sur la planification économique et le rôle des actions publiques qui doivent précéder, dans une économie de marché, les développements du secteur privé. Dans ce cadre la distribution des activités dans le territoire est un problème dont l'importance est déterminante pour le futur développement non seulement économique mais également social et culturel des régions intéressées.

L'auteur examine ensuite le contenu de quelques-uns des plans directeurs, qui sont pris comme exemples positifs en ce sens. Ces plans partent de la constatation que tout processus de développement économique et urbain est foncièrement irrationnel, et indiquent donc les partis d'aménagement qui devraient assurer, dans le cadre de la projection du développement urbain dans le territoire, la coexistence et l'équilibre des éléments sociaux, culturels et économiques.

Le critères méthodologique adoptés pour l'élaboration de ces plans sont ensuite illustrés. Ces critéres sont basés sur la recerche de l'efficacité opérationelle immédiate et, en même temps, de la satisfaction des nécessités qui se poseront à long terme, bien que cette recerche soit gênée par l'insuffisance du cadre des plans industriels et par l'absence d'un appareil de contrôle et de programmation aux niveax national et régional.

Ces objectifs ont été en particulier exprimés dans les choix des localisations des zones industrielles et dans le niveau des équipements suggérés. Ces partis peuvent traduire de manière concrète les problèmes du développement à l'échelon local. Ils ont ainsi acquis par là une valeur de propositions à esaminer au niveau le plus élevé de la structure administrative pour amorcer un processus de vérification à double sens (problèmes des ressources en eau à résoudre pour l'ensemble du Mezzogiorno, de la spécialisation de certains ports, de l'interdépendance des zones de développement d'une même région urbaine dans le cadre d'une politique unitaire d'aménagement).

La deuxième partie de l'article est consacrèe à l'analyse des facteurs qui ont conditionné l'élaboration et l'exécution des plans et les ont réduits, en fait, à des documents technico-opérationels.

Ceci est dû aux normes restrictives adoptées par les organes compétents qui ont approuvé les plans en ne conservant que les éléments se rattachant directement à la réception des développements industriels en cours, et n'ont pas voulu que les plans scient des instruments pour le lancement d'un processus de planification généralisée, susceptibles d'apporter des remèdes à l'abscence d'un plan général d'interventions dans le Mezzogiorno et à l'impossibilité de coordenner les interventions, même à l'échelon local.

Les territoires des zones de développement et des noyaux ont pris le caractère d'unité tout à fait autonomes et non coordonnées, et complétement inefficaces.

L'un des problèmes les plus graves a été l'organisation urbanistique da ces territoires. Il n'a d'ailleurs pu être résolu, ni même vraiment attaqué, faute d'une définition juridique suffisante des plans industriels d'une part, et à cause des antagonismes des municipalités et de leur opposition à toute forme d'organisation unitaire pouvant les gêner dans leur lutte pour attirer l'industrie.

Dans la troisième partie de l'article l'auteur reconnaît qu'il n'est pas opportun de considérer comme négatif ce premier bilan de l'opération d'aménagement des zones de développement et des noyaux d'industrialisation. L'opération est, en effet, extrêmement complexe, et elle est pratiquement à ses débuts. Les organes ministériels eux-même ont voulu la modifier profondément à la lumière des nouvelles directions prises par la politique gouvernementale italienne, et en la plaçant dans le cadre du système de planification national et régional.

L'auteur résume également des textes particulièrement importants pour l'organisation du territoire du Mezzogiorno – le Programme de développement économique quinquennal (1965-69) – presenté par le Ministre du budget et approuvé par le Conseil des ministres le 2 juin 1965, et les normes pour les interventions tendant à faciliter le développement du Mezzogiorno (loi 717 du 26 juin 1965). Ces deux documents répondent entièrement aux nombreuses questions qui ont été posées dans les deux premières parties de l'article.

be put on a regional operating basis, which takes all factors into account, be they economic or physical or detailed problems of site development. However it has been apparent from the outset that the new system has a number of weaknesses, notably the extent and location of the « Aree » and « Nuclei » prior to final planning decisions, the sectorisation of measures contemplated by the law, and fact that financial assistance has to be allocated to these « Aree » and « Nuclei » in keeping with the present trends regarding location of existing industries.

It thus becomes clear, as individual planners are well aware, that the problems concerning the development of industrial estates on a short-term basis must be examined within the long-term context of overall development of the « Aree » and « Nuclei » themselves. In effect, one must avoid the tendency to plan merely with narrow reference to localization schemes already under way, which are not a good indicators of the potentialities of the « Aree » and « Nuclei » concerned. A method must be used, based on planning which bears in mind that Government intervention must precede and give a lead to the establishment of a market economy. In this context, it is of vital importance to distribute activities within the areas in such a way as to ensure not only that their productive capacity is maximized but also that their cultural and social needs are met.

Next we may examine the contents of a number of plans which are satisfactory in the sense that they recognize the irrational processes at play, where economic and urban development is a spontaneous action; they propound phased development of projects on a regional level designed to guarantee over the whole of that region a balance between productive, social and cultural requirements.

We may then illustrate the methodological criteria used in drawing up these plans, intended to satisfy the simultaneous requirements of immediate productivity and overall efficiency in the long run; all this notwithstanding the weaknesses of the machinery of the « Aree » and « Nuclei » planning and the lack of any planning apparatus on a national and regional level. These aims have been expressed specifically in the initial selection of sites for sites for industrial estates and the degree of site development. In the sense that they may provide a concrete base for solving problems of a local type, they are to be regarded only as proposals to be submitted to a higher administrative authority with a view to initiating an enquiry on two interdependent planes. (For instance, to examine problems of water supply over the whole of Southern Italy, of specialized functions to be assigned to various commercial and industrial port installations, of interdependence of « Aree » to be developed in a single economic region within the framework of a unitary urban development policy).

The second part of the article examines the factors which have conditioned the way in which the plans have been drawn up and carried out, thus placing them on a level of mere technical and operational schemes.

This is due to the limited conceptions of the authorities concerned, who have given their approval to projects only insofar as these projects referred to existing industrial installation schemes, and have disregarded their role as a starting point of a wider overall scheme.

The result is that regions of the « Aree » and « Nuclei » have become disjointed units which are thus ineffective.

One of the biggest headaches has been the organization of town planning within the regions of the « Aree » and « Nuclei ». This problem has not been solved, let alone faced for two reasons; first, because of the weaknesses of administrative machinery allowed for in the industrial plans themselves, and secondly, due to the objection of local councils to any overall unitary scheme on a regional basis and the councils' campaign to get the most promising industrial schemes in their own district.

In the third part of the article we conclude that it would be wrong to be pessimistic about the future of the « Aree » and « Nuclei ». After all we are dealing with a highly complex operation which has only just passed the blueprint stage. The authorities responsible have in fact realized the need for a heartsearching reappraisal in the light of new political developments in Italy, and the necessity of reintegrating the planning of the « Aree » and « Nuclei » on a regional and national level.

We shall take as an example of this policy rethinking a number of statements which have a particular bearing on plans for the development of Southern Italy as a whole. These appear in two recent measures, the White Paper stating the Five Year Plan for the Development of the Italian Economy 1965-1969, presented by the Minister responsible for the Italian Exchequer and approved by the Cabinet on 2nd June 1965, and the « Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno », bill no. 717, which was passed on 26th June 1965. These provide a full answer to a number of the queries outlined in the first two parts of this article.

La conclusion veut appeler l'attention – pour les interventions les plus urgentes et en attendant la mise en route de tout l'appareil de planification – sur quelques problèmes qui n'ont pas reçu jusqu'ici de solution exhaustive:
1. la nécessité de réaliser le développement accéléré des capacités de production du Mezzogiorno (objectif fondamental du gouvernement pour les annèes à venir) dans le cadre d'une politique de développement intense de l'armature urbaine;
2. la réalisation d'une politique de concentration des interventions publiques, ordinaires et exceptionnelles, dans le Mezzogiorno dans le cadre d'unités géographiques découlant d'une conception organique de la politique de développement urbain des métropoles régionals;
3. la réalisation d'un plan d'ensemble pour tout le Mezzogiorno en évitant l'éclatement en unités isolées qui se mettent en concurrence;
4. l'organisation d'une action des pouvoirs publics pour la mise en place des infrastructures de base dans le Mezzogiorno. Ces infrastructures, coordonnées, devront aller au delà des besoins actuels et modifier énergiquement la situation présente.
Dans ce cadre, la planification urbaine devra donner, avec les autres disciplines, une contribution d'importance prééminente.

We await the first moves along the right path, and while the complex planning machinery gets under way, we wish to draw attention to some problems which as yet not been completely clarified. These are:
1. the avowed objective of the Italian Government to speed-up the development of production and employment in Southern Italy over the next few years must be done within the framework of a policy of intensive development of urban centres.
2. The policy of governmental measures as regards Southern Italy, concentrated on a geographical basis via normal and special channels, should be envisaged within the context of organic units in keeping with a policy of urban development conceived on a wide regional scale.
3. There is a need to put into being a general overall plan of Southern Italy as a whole, which would avoid the danger of competitive rivalry between disjionted regional units.
4 The Government must establish in the first instance a network of highly specialized infrastructures covering the whole of Southern Italy, thus enabling radical changes in the prevailing situation to be effected.
It is here that town planners must be called in, as well as experts in other fields, to provide a contribution of the most vital importance.

L'aménagement du territoire et l'urbanisme en France: 1946-1966. Bilan et perspectives (page 41)

Se rattachant à un artcle de Charles Recorbet, paru dans le numèro 35 de la revue, Emilio Tempia esquisse un bilan des activités d'aménagement du territoire et d'urbanisme en France pour la période 1946-1966, et en particulier pour les trois années, presque complètes, écoulées depuis la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Après avoir examiné les raisons de l'absence d'une politique d'aménagement du territoire dans le premier plan de modernisation et d'équipement, l'auteur analyse les étapes de l'aménagement du territoire, à partir du premier rapport (décembre 1950) du Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme et de l'institution du *Fond national d'aménagement du territoire* (loi du 8 août 1950). Le but de cette analyse étant de savoir porquoi, en dépit de l'assurance affichée au Ministère de la Construction sur les résultats de la politique qui y avait été conçue, il a été nécessaire de créer, le 14 février 1963, une nouvelle administration rattachée au Premier Ministre.
Si on trouve dans le premier rapport le souci de diriger la redistribution de l'industrie vers des régions ayant une capacité d'accueil suffisante, cette idée semble avoir été oubliée dans les textes législatifs et réglementaires approuvés par la suite. La déconcentration des activités tertiaires ne figure pas dans la première étude, et ce n'est que dans les années soixante qu'elle apparaît dans les programmes.
Les bases juridiques de l'aménagement du territoire sont jetées par les décrets des années 1954-1955. Les *Fonds de conversion et de décentralisation* (décret du 14 septembre 1954) aurait dû (décret du 10 novembre 1954) servir au financement, entre autres, du programmes d'usines pré-construites. Cette possibilité n'a été utilisée que par quelques collectivités locales ou sociétés d'économie mixte.
Les effets des contrôles établis pour freiner le développement de la région parisienne (décret du 5 janvier 1955) sont étudiés dans l'article suivant.
Les programmes de développement régional (décret du 30 juin 1955) n'ont pas correspondu à qu'on en attendait. Faute d'avoir défini une politique concrète insérée dans le plan national et ayant un calendrier d'application et des moyens financiers, les programmes se bornent en général à « énumérer des mesures de détail » (Pierre Bauchet).
Les *Sociétés de développement régional* (nées également le 30 juin 1955) ne sont pas parvenues à mobiliser une proportion importante de l'épargne régionale en faveur des entreprises de province. Leur institution devait être sensiblement moins importante que la création du *Fonds de développement économique et social* (dont des comités spécialisés déterminent le choix des investissements pour l'infrastructure, les équipements urbains, les grands ensembles, et des collectivités locals, ou que l'institution de la Société centrale pour l'équipement du territoire (SGET), née également en 1955, qui devait donner un grand essor à l'« économie mixte ». En se référant à une étude exhaustive de Jean Saint-Geours, l'auteur essaye d'ailleurs de faire un bilan (pas tout à fait positif) de l'activité de la SCET et de ses filiales.
La loi-cadre du 7 août 1957 n'a eu d'influence sur l'aménagement, du territoire que par les perpectives réglementaires qu'elle ouvrait, et

Town and regional planning in France: 1946-1966. Summary and prospects (page 41)

Referring to an article by Charles Recorbet which appeared in No. 35 of this magazine, Emilio Tempia summarizes the evolution of town and regional planning in France for the years from 1946 to 1966, and in particular for the three years, now almost finished, since the creation of a Delegation for Regional Development. After having examined the reasons for the absence of a regional planning policy in the first modernization and development plan, the author analyzes the stages of regional planning, starting with the first report (December 1950) of the Ministry of Reconstruction and Town Planning and the institution of a National Regional Development Fund (law of August 8, 1950). The aim of this analysis is to establish why, in spite of the satisfaction proclaimed by the Construction Ministry concerning the results of the policy which it conceived, it was necessary to create, on February 14, 1963, a new administration depending upon the Prime Minister.
If we find in the first report a will to direct the redistribution of industry toward those regions having an adequate capacity to receive it, this idea seems to have been forgotten in the laws later approved. The decentralization of offices is not mentioned in the first study, and it is only in the 60's that it appears in the plans.
The juridical bases for regional planning are fixed by the decrees of the years 1954-1955. The Conversion and Decentralization Fund (decree of September 14, 1954) should have served (decree of November 10, 1954) to finance, among other things, programmes for standard turnkey factories. This possibility has been utilized by only a few local authorities or by companies which are partially state-owned.
The effects of the controls established to slow down development in the Paris region (decree of January 5, 1955) are studied in the following article.
The regional development programmes (decree of June 30, 1955) have not come up to expectations. Through lack of a defined, concrete policy, integrated into the national plan, with a time-table and financial backing, the programmes are limited in general to the enumeration of details (Pierre Bauchet).
The Regional Development Companies (also established on June 30, 1955) have not succeeded in mobilizing an important proportion of the regional funds for provincial enterprises. Their institution should be notably less important than the creation of an Economic and Social Development Fund (the specialized committees of which determine the choice of investments of local authorities, and for the infrastructure, urban facilities and large housing projects) of the institution of a Central Company for Territorial Development (SCET), also created in 1955, which should give a great impetus to partially state-owned companies. Referring to an exhaustive study by Jean Saint-Geours, the author tries, moreover, to draw up the balance (not entirely positive) of the activity of the SCET and its branches.
The basic law of August 7, 1957, influenced regional development only through the reglementary perspectives which it opened and which were later exploited (notably for the purchase of areas for large housing

qui furent exploitées par la suite (notamment pour la définition des *zones à urbaniser par priorité*).
Pour freiner le développement de la région parisienne, les nouveaux immeubles industriels et de bureaux sont soumis à l'agrément ministériel puis (loi du 2 août 1960) au payment d'une redevance.
L'institution d'un comité interministériel permanent chargé d'étudier les problèmes d'aménagement du territoire, la loi du 4 août 1962 portant approbation du IVe plan de développement économique et social – qui prévoit, la présentation, en annexe des projets de loi de finances, d'une récapitulation des crédits par région de programme – constituent les grandes innovations qui préparent les réformes du 14 février 1963.
Pendant la période 1950-1963 les opérations de décentralisation industrielle semblent avoir profité trop fortement aux régions du bassin parisien. Les incitations financières n'ont pas suffi pour créer un courant d'intérêt pour les régions moins développées. Il semble qu'on n'ait pas tenu suffisament compte de l'importance de l'environnement industriel pour amorcer un processus de développement autonome. Les nécessités des entreprises et les aspirations de promotion sociale des individus auraient pu suggérer un effort de polarisation du développement dans quelques novaux urbains suffisamment grands pour offrir une gamme étendue de services et un marché de l'emploi largement diversifié.
D'autre part, comme la puissance publique est concentré dans la capitale, le pouvoir privé l'est aussi. Le tertiaire supérieur des villes de province est donc toujours faible.
La création, le 14 février 1963, de la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR) et de la *Commission nationale d'aménagement du territoire* (CNAT) devait permettre de clarifier, coordonner et intensifier l'action gouvernementale. Le Délégué propose au comité interministériel l'utilisaiton des moyens financiers du *Fond d'intervention pour l'aménagement du territoire* et il est en outre membre du comité de direction du *Fonds de développement économique et social.* Il peut ainsi jouer un grand rôle en matière d'aides au développement régional. Les réformes de 1963 ont déjà eu des résultats très concrets. Le rapport de la CNAT (21 septembre 1964) a servi pour la préparation du 5.ème Plan, et la DATAR a fait adopter une première réforme du système des aides à la décentralisation industrielle (une deuxième réforme est à l'étude), coordonné les travaux des missions pour l'aménagement du Languedoc et du golfe de Fos et du groupe de recherche sur les problèmes de l'eau, préparé la régionalisation des budgets annuels d'équipement et surtout la réforme administrative du 14 mars 1964 (organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale, création de commissions de développement économique régoinal).
La nouvelle organisation régionale semble toutefois encore bien faible et il est douteux qu'elle puisse interrompre la longue tradition de centralisation administrative. L'institution régionale n'a pas de budget propre, et elle a sa tête un préfet dont les compétences ne dépassent pas les investissements et la préparation des programmes. La commission de développement régional (CODER) ne peut qu'emettre des avis, et l'ordre du jour de ses travaux est arrêté par le préfet, qui fixe également la date des séances. La réforme ne paraît pas dépasser sensiblement le simple souci de rationaliser les techniques de décision.
La réforme des aides à la décentralisation, si d'un côté elle tend a favoriser huit agglomérations et les zones d'adaptation industrielle, elle n'élimine pas, d'un autre côté, les tendances au saupoudrage puisque près de la moitié du territoire est couverte par la zone des primes à taux réduit. L'objectif de localiser 35-40% des nouveaux emplois industriels dans les régions de l'ouest fixé par la CNAT a cependant déjà été atteint en 1962 et 1963.
Un changement d'orientation semble d'autre part se préciser en ce qui concerne les freins au développement de la région parisienne. Les contrôles administratifs seraient allégés tandis que le coût des services publics devrait être supporté par les habitants et les entreprises de la région.
Enfine des conventions d'établissement industriel permettent d'améliorer les structures d'accueil en fonction des nécessités des entreprises (logements pour le personnel, liaisons téléphoniques, formation de la main d'oeuvre).
La nécessité de contrebalancer le pouvoir d'attraction de Paris a conduit à l'élaboration de la politique des métropoles dites d'équilibre. Ces métropoles devraient devenire des centres de décision, des centres intellectuels et des centres de services rares. La concentration des pouvoirs publics à Paris a influencé la concentration des sièges sociaux des plus grandes entreprises dans la capitale. L'enseignement universitaire, les grandes écoles et surtout la recherche scientifique sont encore trop concentrés à Paris, bien que la situation s'améliore rapidement (métropoles de recherche, complexe spatial de Toulouse).

developments). To slow down development in the Paris region, industrial and office buildings depend upon ministerial approval and are now subject (law of August 2, 1960) to the payment of a development tax.
The institution of a permanent committee made up of ministers assigned to study the problems of regional development, and the law of August 4, 1962, approving the Fourth Plan for Social and Economic Development, which provides for the presentation, as an annex to the annual budget bill, of a recapitulation of financial allocations for each region, constitute the great innovations which prepare the reforms of February 14, 1963.
During the period 1950-1963, industrial decentralization operations seem to have been too exclusively beneficial to the Paris basin. Financial incentives were not sufficient to create a current of interest in favour of less developed regions. It seems that insufficient account was taken of the importance of the industrial environment in launching an autonomous development. The needs of enterprises and individual desire for social promotion should have suggested an effort toward the polarization of development in several urban nuclei sufficiently large to offer a wide range of services and a diversified labor market.
Beides, if public power is concentrated in the capital, so is private power. Executive personnel is still scarce in provincial cities. The creation, on Februay 14, 1963, of the Delegation for Regional Development (DATAR) and the National Commission for Regional Development (CNAT) should permit the clarification, coordination and intensification of governmental action. The Delegate proses to the interministerial committee the utilization of the financial means provided by the Intervention Fund for Regional Development (FIAT), and he is, moreover, a member of the directing committee of the Economic and Social Development Fund.
He can thus play an important role in aid for regional development. The reforms of 1963 have already had concrete results. The report of the CNAT (21 September, 1964) was used for the preparation of the Fifth Plan, and the DATAR has had adopted a first reform of the system of aid to industrial decentralization (a second reform is under study), coordinated the work of the missions for the development of Languedoc and the Gulf of Fos and of the research group for water problems, prepared the regionalization of the annual ministerial budgets and, above all, the administrative reform of March 14, 1964 (organization of government services in the departments and the regions, creation of commissions of regional economic development).
The new regional organization seems, however, to be still very weak, and it is doubtful whether it will be able to halt the long tradition of administrative centralization. The regional institution has no independent budget, and it is headed by a Prefect whose powers are limited to investments and the preparation of economic plans. The Regional Development Commission (CODER) can only give opinions, and the order of its undertakings is decided by the Prefect, who also fixes the dates of the sessions. Reform hardly goes beyond the desire to rationalize techniques of decision.
The reform of decentralization aids, if it tends on the one hand to favour eight urban centres and the zones of industrial adaptation, does not eliminate, on the other hand, tendencies toward dispersal, since nearly half of France is included in the area of lower financial incentives. The objective in localizing 35-40% of new industrial jobs in the regions in the west fixed by the CNAT was, however, already realized in 1962 and 1963. A change in orientation seem, moreover, to be taking shape concernig the slowing up of the development of the Paris region. Administrative control would be relaxed, while cost of public services would be sopported by the inhabitants and the industries of the region. Finally, industrial establishment agreements permit the amelioration of the infrastructure of development areas according to the needs of enterprises (personnel housing, telephone lines, worker training).
The need to counterbalance Paris's power of attraction has resulted in the elaboration of a policy ot « equilibrating » metropolises. These metropolises ought to become centres of decision, of intellectual activity and specialized services. The concentration of public power in Paris has brought about the concentration of the headquarters of the biggest industries in the capital. University teaching, the great professional schools and, above all, scientific research, are still too concentrated in Paris, even though the situation is rapidly improving (research centres in provincial cities, spatial complex at Toulouse). The activity of the Maisons de la Culture (cultural centres) is only just beginning, and it is difficult to say to what degree they will play a role in the cultural awakening of the provinces. Banking and the stock exchange are almost exclusively in Paris. The policy of equilibrating metropolises would seem to bring with it an accentuation of the

L'activité des Maisons de la culture ne fait que commencer et il est difficile de dire dans quelle mesure elles joueront leur rôle d'animation culturelle de la province. Les banques et la bourse sont à peu près exclusivement parisiennes.
La politique des métropoles d'équilibre paraît entraîner une accentuation des efforts pour l'amélioration des liaisons des métropoles avec la capitale et entre elles, notamment par la mise en place d'un réseau primaire de voies rapides (basé sur le réseau théorique de desserte des 81 agglomérations de plus de 50.000 habitants) et par la développement des liaisons aériennes intérieures.
Mais ce n'est qu'en réformant les structures administratives et financières des collectivités locales qu'on pourra véritablement organiser et renforcer les possibilités de développement des métropoles d'équilibre, dans le cadre de plans directeurs pour l'ensemble de leurs agglomérations. Le remplacement de la taxe locale et l'institution d'un système de péréquation seront les premières réformes des pouvoirs locaux.
D'autre sont à l'étude.
Dans le domaine de la planification urbaine la situation n'est pas brillante. Comme le Ministère de la construction n'a jamais su évaluer les nécessités d'étude et encore moins prévoir les crédits correspondants, les plans sont étudiés par des techniciens peu qualifiés qui doivent les dessiner à toute vitesse. Il n'est pas surprenant que certains commencent à demander la constitution d'agences d'urbanisme pour les métropoles régionales. Les difficultés de recrutement des techniciens paraissent avoir empêché jusqu'ici de constituer ces outils indispensables. Le *Groupe central de planification urbaine* institué le 14 novembre 1964 auprès de la DATAR tente, avec plus ou moins de succès, de définir une politique urbaine pour les métropoles régionales. Faute de disposer de la matière première, les plans d'urbanisme, le groupe doit s'appuyer sur les études et les recherches faites pour la préparation des *Programmes de modernisation et d'équipement.* Les décisions prises jusqu'ici insistent (comme le 5.ème plan d'ailleurs) sur le développement des moyens de transport, la création de villes nouvelles et de nouveaux centres tertiaires. La politique d'aménagement du territoire comme la politique de planification urbaine sont toujours gênées par la spéculation sur les terrains à bâtir, et ce en dépit des nombreux textes parus pour la constitution de réserves foncières (décrets et lois sur les zones à urbaniser par priorité et les zones d'aménagement différé). En fait « même amendé, le régime foncier en ville reste celui hérité d'une France essentiellement rurale pour laquelle il avait été conçu. Il constitue un très grand obstacle pour toutes les opérations d'exstension urbaine et de restructuration; il ne permet pas non plus de répondre de façon satisfaisante à une élémentaire exigence d'égalité de traitement à l'égard des propriétaires du sol » (*Prospective, 11 - « L'urbanisation »*).
L'aménagement du territoire ne peut pas être sorti de son contexte, la planification économique, puisqu'il s'agit d'une politique qui « ne peut et ne doit pas être un fin à soi; elle ne peut qu'un élément dans la politique d'ensemble visant à la meilleure organisation des activités économiques de la nation » (René Courtin, Pierre Maillet).
Si la planification économique française des vingt dernières années a vraisemblablement permis d'atteindre un taux de développement élevé, la faiblesse des investissements publics (notamment sociaux) due en grande partie au développement trop rapide de la consommation des particuliers a diminué sensiblement les possibilités de succès marqués dans le domaine de l'aménagement du territoire. L'avenir de cette politique d'aménagement de l'espace sera déterminé par la manière dont « l'homme de demain résoudra l'arbitrage entre l'appel du loisir, la consommation individuelle et les services collectifs » car « la réponse incertaine à cette question difficile commande dans une assez large mesure les desseins d'aménagement du territoire » (Pierre Massé).

efforts for the improvement of links between the metropolises and the capital, and the metropolises and one another, notably through the setting up of a primary network of motorways (based upon the theoretical network connecting 81 communities of more than 50,000 inhabitants) and by the development of interior air liaisons.
But it is only through the reform of financial and administrative organizations of local authorities that it will be possible to truly launch and reinforce the development of equilibrating metropolises, within the framework of master plans for whole conurbations. The replacement of local taxes and the institution of a system of equalization grants will be the first reforms of local governments. Others are under study.
In the domain of urban planning, the situation is far from brilliant. Since the Construction Ministry has never known how to evaluate the needs for a study and still less provide for corresponding funds, plans are made by under-qualified technicians working under heavy pressure. It is not surprising that a demand is growing for the creation of town planning agencies for regional metropolises. The difficulties in the recruiting of technicians seems to have prevented the establishment, up to now, of these indispensable tools. The Central Group for Town Planning, set upon November 14, 1954, within the framework of the DATAR, is trying, with more or less success, to define a town planning policy for regional metropolises. Failing to possess the essential material of town plans, the group must depend upon the studies and research made for the preparation of the Programmes of Modernization and Development. Decisions made up to the present insist (like the Fifth Plan, what is more) upon the development of transportation, the creation of new cities and of new business centres. The regional development policy, as well as the town planning policy, is still hampered by speculation in building sites, and this in spite of the numerous texts which have appeared in favor of the creation of land reserves (decrees and laws for the purchase of areas for housing developments and land reserves). In fact, « even amended, the property system in cities remains one which was inherited from an essentially rural France for which it was originally conceived. It constitutes a very great obstacle for all operations of urban growth and reconstruction; nor does it permit a satisfactory response to the elementary exigence of equality of treatment for all land owner ». (*Prospective, 11 - « L'Urbanisation »*).
Regional development cannot be taken out of its context, economic planning, since it is a question of a policy which « cannot and must not be an end in itself; it can only be an element in the whole policy which aims at the best organization of the economic activities of the nation » (René Courtin, Pierre Maillet). If the French economic planning of the past twenty years has, to all evidence, permitted the achiement of a high rate of development, the weakness of public investments (notably social services), due in a large measure to the too-rapid development of private consumption, has appreciably reduced the chances for maretd success in tre domain of regional development. The future of this policy of spatial development will be determined by the manner in which « the man of tomorrow will arbitrate the demands made by the call of leisure, individual consumption and collective services » because « the uncertain answer to this difficult question will determine to a rather large degree the plans for regional development. » (Pierre Massé).

Le schéma directeur d'aménagement de la région de Paris (page 54)

Quarante ans après la création du *Comité supérieur d'organisation de la région parisienne,* premier organisme chargé d'étudier l'aménagement, le développement de la plus grande région urbaine française est enfin guidé, depuis le 22 juin 1965, par un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme correspondant aux nécessités d'aujourd'hui et de demain. Dans cet article Emilio Tempia étudie les nouvelles structures administratives qui ont rendu possible l'élaboration de ce document, en analyse les grandes lignes, met en évidence les qualités et les défauts du schéma et essaie de voir comment et dans quelle mesure il pourra être appliqué.
C'est l'institution d'une autorité régionale (le District) qui a enfin permis de produire le document moderne et cohérent d'après lequel sera

The development plan for the Paris region (page 54)

Forty years after the creation of the High Committee for the Organization of the Paris Region, the first organization created to study regional planning, the development of France's biggest urban area is now being guided (since June 22, 1965) by a plan for development and urbanization wich corresponds to the needs of today and of the future. In this article, Emilio Tempia studies the new administrative structures which have made the drawing up of this document possible, analyzes the general features and calls attention to the merits and lacks of the plan. He attempts to show how and to what degree it will be applied. It is the creation of a regional authority (the District) which has finaly permitted the realization of a modern and coherent document which will guide the review (or, in reality, the redrafting of the General Plan

entreprise la révision (ou plutôt la refonte) du *Plan d'aménagement et d'organisation générale* (PADOG) approuvé en 1960 et déjà dépassé. Dès le début de 1963 le District publiait un « Avant-projet de programme duodécennal » qui faisait un bilan détaillé du sous-équipement de la région parisienne et essayait de prévoir la croissance démographique à long terme (an 2000). L'évolution du niveau de vie et les changements à escompter dans la structure des consommations ont été étudiés pour définir, en tenant compte de l'augmentation prévisible de la population (14 millions d'habitants en l'an 2000 – hypothèse de la CNAT pour 1985 prolongée jusqu'à la fin du siècle et retenu par le schéma directeur), les besoins d'espace pour l'habitat, les activités, les loisirs, la circulation. L'*Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne* (IAURP), qui pouvait enfin fonctionner normalement grâce aux crédits votés par le conseil d'administration du District, disposait donc de données précises pour étudier le schéma directeur.

Ce schéma directeur est la trame des plans d'urbanisme et des programmes d'équipement. Dans le nouveau système d'aménagement mis en place ces dernières années, le schéma sera également une « enveloppe » qui devra contenir les schémas directeurs des structures, les plans d'urbanisme et les plans de détail d'exécution d'une part, les « objectifs 1975 », les tranches régionales des plans de développement, les budgets annuels d'équipement d'autre part.

La croissance en tache d'huile a constamment aggravé les problèmes d'urbanisme de l'agglomération parisienne. Les derniers espaces libres étaient comblés par la construction des grands ensembles, la structure radioconcentrique provoque un embouteillage permanent des voies d'accès au centre, les transports en commun sont surchargés, la banlieue sous-équipée. La dimension du schéma directeur correspond à l'échelle de problémes qui se posent déjà et se poseront davantage demain. Le schéma découle de trois principes essentiels:

1. des centres urbains nouveaux, au coeur de villes nouvelles ou dans la banlieue existante, seront le remède à la congestion du centre actuel. Ils apporteront les équipements qui manquent aux grands ensembles et aux banlieues;
2. pour avoir un système optimum de transports et faciliter les contacts avec la campagne, des villes nouvelles seront implantées sur des axes préférentiels;
3. organiser l'unité de la région urbaine.

Les axes préférentiels de développement suivront la vallée de la Seine en aval et en amont de Paris ainsi que la vallée de la Marne. Ce seront en fait deux grands axes tangentiels à l'agglomération, qui iront l'un de Meaux à Pontoise, l'autre de Melun à Mantes. Les villes nouvelles occuperont les plateaux de grande culture; les coteaux boisés des vallées seront ainsi préservés.

L'unté de la région urbaine sera obtenue par un réseau d'autoroutes et par le métro express (R.E.R.). Ces deux réseaux seront les supports de l'urbanisation le long des axes choisis. C'est donc de la mise en place du système de transports que dépendra l'application du schéma directeur. Toutefois, ni les autoroutes, ni le mètro express ne semblent pouvoir éliminer les inconvénients de l'agglomération radioconcentrique actuelle. Si les autoroutes de la région suivront au sud le grand axe tangentiel, au nord l'axe est moins bien déterminé. Le système radioconcentrique serait même renforcé par les liaisons, à travers la ville, entre les autoroutes qui aboutissent aux portes de Paris. La rocade qui doit être aménagée sur l'enceinte des Fermiers Généraux ne représente pas un progrés. Quant au métro express, ses trois lignes principales seront des radiales qui devront traverser Paris. Les deux lignes qui devraient être mises en fonction à longue échéance entre Roissy et Pontoise, et entre Melun et Trappes arriveront, peut-être lorsques les trois lignes principales auront déja créé un système de liaisons renforcé et aura rendu très difficile la déconcentration des activités tertiaires.

Le chapitre sur les activités est d'ailleurs une source de perplexités. En ce qui concerne l'industrie, le schéma constate que malgré les obstacles au développement des activités productives les industries motrices ont gardé leur puissance et que même lorsqu'il y a eu transfert en province les cadres administratifs et techniques sont restés. De ce fait le schéma considère l'éventualité d'un assouplissement des contraintes administratives au profit de contraintes financières (vèrité des prix des services), ce qui n'aurait pas forcément pour effet d'accélérer la décentralisation mais pourrait faciliter le desserrement des activités industrielles en région de Paris.

Pour les activités tertiaires le schéma propose deux partis contradictoires – la création de nouveaux centres au coeur des villes de nouvelles et dans l'agglomération actuelle, et l'extension vers l'est du centre tertiaire parisien. Les nouxeaux centres seront fragiles pendant de longues années et on se demande comment ils pourront se développer spontanément si le centre actuel est renforcé par la structure des communications (RER, axe nord-sud) et par son développement même.

L'extension du centre tertiaire pose en outre un problème qui a été esquivé dans le schéma directeur – celui de la protection du noyau histo-

for the Paris Region (PADOG), which was approved in 1960 and is already obsolete).

Just after the first of the year in 1963, the District published its « Draft of Twelve-Year Programme » wich drew up a detailed survey of needed social services, utilities, public transportation and traffic networks in the Paris region. An attempt was made therein to predict the region's demographic growth over a long period of time (up to the year 2000). The evolution of the standard of living and the changes to be expected in consumption habits were studied in order to define - taking into account the predictable increase in population, 14 million inhabitants by the year 2000, the CNAT hypothesis, endorsed by the Development Plan, for 1985 prolonged until the end of the century-space needs for housing, activities, leisure and traffic. The Planning Institute for the Paris Region (IAURP), wich could at last function normally thanks to funds voted by the District Board of Directors, was, therefore, in possession of precise data with which to study the development plan.

This development plan will be the basis of town plans and investment programmes. In the new planning machinery established these last years, the development plan will also be an « envelope » which will cover the outline structural plans, town plans and detailed execution plans on the one hand, the « 1975 » objectives, the regional sections of the development plans and the annual investment budgets on the other.

Urban sprawl has continually aggravated the problems of town planning in the Paris urban area. The last free spaces are being filled in by the construction of mass housing projects, the radiocentric structure provokes a permanent traffic jam in the streets running into the centre, public transportation is overloaded, the suburbs lack social services. The development plan is on a scale to cope in the future. The development plan is made on the basis of three essential principles:

1. new urban centres, in the heart of the new cities or in the existing suburbs, will remedy the present central congestion. They will provide services now lacking to the new housing areas and to the suburbs;
2. to have an optimum transportation network and to bring residential areas closer to the country, the new cities will be located along several main axes;
3. the urban region will be organized as a unit.

The main axes of development will follow the Seine upriver and downriver from Paris, as well as the Marne Valley. These will be, in fact, two great tangential axes to the Paris conurbation which will extend, one from Meaux to Pontoise, the other from Melun to Mantes. The new cities will be situated in the plateaus now given over to agriculture, thus preserving the wooded river banks.

The unity of the urban region will be obtained through a network of motorways and by the new rapid underground (RER). These two networks will be the bases of urbanization along the chosen axes. The development plan thus depends upon the establishment of the transportation system for its application.

In any case, neither the motorways nor the new rapid underground would seem to be all that is needed to solve the drawbacks of the present radiocentric agglomeration. If the motorways of the region follow the great tangential axis to the south, the northern axis is less well determined. The radiocentric system would even be reinforced by liaisons, across the city, between the motorways which terminate at the Paris city limits. The inner circular motorway which is planned at the present to follow the Fermiers-Généraux boulevards will not represent a substantial improvement. As for the underground, its three principal lines will be radials which are to cross Paris. Two lines which are to be put into function in the distant future between Roissy and Pontoise and between Melun and Trappes will be realized, perhaps, after the three principal lines have already created a transportation pattern centred in the heart of Paris, which will then have been reinforced and thus will have rendered the deconcentration of shops and offices even more difficult.

The chapter on activities, moreover, a source of perplexity. As far as industry is concerned, the development plan shows that in spite of the obstacles to the growth of productive activities, growing industries have retained their strength, and even when they were transferred to the provincies the administrative and technical staffs remained in Paris. Because of this, the development plan considers the eventuality of an easing of administrative restrictions in favour of financial restrictions (e. g. subsidies for public transportation paid through a tax on industries) which would not necessarily have the effect of accelerating decentralization but would facilitate the dispersal of industrial plants in the whole Paris region.

Regarding shops and offices, the plan contains contradictory solutions the creation of new centres in the heart of the new cities and in the present-day agglomeration, and the extension toward the East of the Paris shopping and office centre. The new centres will be weak during

rique (et de l'homogénéité architecturale qui fait la valeur urbanistique des aménagements des annés 1850-1900) menacé par les démolitions en vue de trouver une solution illusoire aux problèmes de la circulation et par l'érosion due à la construction de nouveaux immeubles de bureaux, publics ou privés.
On peut déceler ici les conséquences du plan Prost, approuvé sans opposition par le Conseil Municipal de Paris justement parce qu'il ne prévoyait rien pour le territoire de la capitale. L'aménagement de Paris était laissé aux services de la Préfecture de la Seine. Un centre de décisions urbanistiques autonome s'est ainsi constitué. Le District et l'IAURP ne semblent pas avoir pu coordonner totalement les conceptions des services préfectoraux avec les nécessités de l'aménagement de la région urbaine.
Le schéma comprend également un plan pour les équipements de loisir, dont les aspects principaux sont l'achat et l'aménagement de forêts privées, l'aménagement de parcs régionaux autour de plans d'eau (Jablines, Moisson/Rolleboise, Viry Châtillon) et la construction de résidences secondaires et maisons unifamiliales dans les zones de transition à la limite des urbanisations denses.
Une politique foncière énergique (38.500 hectares de zones d'aménagement différé) et la réforme administrative du 10 juillet 1964, qui décentralise et allège l'administration préfectorale, devraient faciliter l'application du schéma directeur. Un sondage d'opinion a d'ailleurs révélé que les Parisiens sont optimistes quant à l'application du schéma (bien qu'ils soient, comme leurs représentants, assez mal renseignés sur ce document).
Ayant voulu mettre en évidence tous les défauts et les insuffisances du schéma directeur, l'auteur écrit en concluant son étude que « ce travail, par ses dimensions, l'audace de la plupart de ses partis, les nouveautés méthodologiques, l'apport scientifique est un fait culturel de premier plan et une leçon d'efficacité que les administrations publiques devraient méditer profondément ».

many years, and it may be asked how they will be able to develop spontaneously if the present centre is reinforced through the communications structure (rapid underground, north-south motorway) and through its own further development.
The extension of the shop and office centre poses, what is more, the problem which has been sidestepped in the development plan-that of the protection of the historic centre (and of the architectural homogeneity which gives their value to the projects carried on during the last half of the nineteenth century) menaced by demolitions, to the end of finding an illusory solution to traffic problems, and by the erosion due to the construction of new public and private office buildings. We can detect here the consequences of the old Prost Plan, approved without opposition by the Paris Municipal Council precisely because it contained no provision for developing the capital.
The development of Paris was left to the services of the Seine Préfecture, thus creating an autonomous centre of town planning decisions. The District and the IAURP seem not to have been able to completely coordinate the ideas of the prefectural services with the needs for the development of th city region.
The plan includes as well a provision for leisure facilities, the principal aspects of which will be the purchase and the improvement of private foreste, the creation of regional parks around large artificial lakes (Jablines, Moisson/Rolleboise, Viry Chatillon) and the construction of week-end houses and single-family houses in the fringe zones at the limits of densely-populated areas.
An energetic land policy (38,500 hectares to be either purchased compulsorily or preempted and developed by public authorities) and the administrative reform of July 10, 1964, which decentralizes and streamlines prefectural administration, ought to facilitate the application of the development plan. A public opinion survey has, moreover, revealed that Parisians are optimistic as to the application of the plan (even though they are, like their representatives, rather poorly informed concerning this document).
Having wished to draw attention to the faults and the limitations of the development plan, the author concludes that « this work, through its dimensions, its audacity and most of its concepts, its methodological novelties and its scientific contribution, is a cultural fact of first importance and a lesson in efficiency which might well serve as a subject for meditation by many local government officials ».

Hérouville Saint-Clair (page 73)

Cet article est également de Emilio Tempia.
La Basse Normandie est une région ayant une forte proportion de la population active occupée dans l'agricolture. Elle est également, de ce fait, une région d'émigration.
Le programme d'action régionale (qui vient d'être publié) est le résultat d'un remarquable processus de modernisation des structures administratives – institution des conférences préfectorales interdépartementales, du Bureau d'études régionales, collaboration entre la préfecture de Caen et l'Université.
Le faible niveau des revenus agricoles montrait un excédent de main d'oeuvre dans l'agriculture, ce qui allait continuer à alimenter les courants d'émigration. L'industrie de la région ne semblait pas pouvoir absorber une proportion adéquate des migrants.
Pour limiter les départs vers Paris il fallait donc créer les structures d'accueil pour attirer les industries dans la région.
L'effort principal allait porter – comme devait l'indiquer clairement une brochure au titre révélateur « *Un fil conducteur du plan régional: Caen, chance de la Basse Normandie* » pubblié par le service économique de la préfecture régionale – sur la capitale régionale. Cet effort devait se traduire en une grande opération d'urbanisme – l'aménagement de la ZUP d'Hérouville Saint-Clair.
La ZUP a été choisie dans le cadre du plan directeur du groupement d'urbanisme de Caen (approuvé depuis) pour marquer l'axe préférentiel d'expansion – de Caen vers la mer.
Le plan a fait l'objet d'un concours gagné par l'*Union d'architectes et d'urbanistes* (Aynès, Biass, Johannet, Le Caisne, Lambert, Mirabeau, Thierrart), qui a élaboré le plan d'exécution de la cité présenté ici et qui construit la plupart des édifices de la nouvelle ville.
Le plan d'Hérouville a été guidé par la recherche des remèdes aux inconvénients des grands ensembles. La variété des architectures et des espaces urbains, le brassage des classes sociales et une certaine

Hérouville Saint-Clair (page 73)

This article is also by Emilio Tempia.
Lower Normandy is a region in which the greater part of the population is agricultural. It is also, for this reason, an area of emigration. The regional action programme (which has just been published) is the result of a remarkable process of modernization of administrative structures - the institution of interdepartmental prefectural conferences and an Office of Regional Studies, and collaboration between the Préfecture of Caen and the University.
Low agricultural incomes indicated a surplus of agricultural manpower, which would continue to feed emigration. Regional industry seemed unable to absorb the surplus manpower.
To limit emigration to Paris, it was thus necessary to create a system of services and facilities which might serve to attract industries to the area.
The principal effort was concentrated in the capital of the region (This is clearly indicated in a brochure with the revealing title « Guide to the Regional Plan: Caen, or Opportunity in Lower Normandy ».) This effort was supplement by a vast town planning programme, the development of the Hérouville Saint-Clair new town.
The site to be developed was chosen within the framework of the master plan of the city region of Caen (since approved) to mark the main axis of expansion, from Caen to the sea.
A competition for a plan was held. It was won by the Union d'Architectes et d'Urbanistes (Aynès, Biass, Johannet, Le Caisne, Lambert, Mirabeau, Thierrart) which drew up the development plan published herein and which will design most of the buildings of the new city.
The central idea of the Hérouville plan is the search for remedies for the drawbacks in earlier mass housing projects. Variety in architecture and urban space, the mingling of social classes and a maximum of social services should avoid the usual evils of new cities. Automobile traffic is organized along a principal network which delimits the city

abondance des équipements collectifs devraient permettre d'éviter les maux habituels des cités nuovelles.
La circulation automobile se fait sur un réseau principal qui découpe les quartiers, à l'intérieur desquels les piétons peuvent marcher sans danger.
Le centre de la ville est linéaire. Les grands équipements urbains y occupent plateformes au dessus des garages.
Parmi les projets d'exécution, la résidence universitaire et le quartier Haute Folie sont particulièrement intéressants. Dans le premier cas il s'agissait d'assurer l'intégration des étudiants dans la cité – problème étudié il y a quelques années par l'un des membres de l'UAU. Une première étude ayant été refusée par l'administration, la version en cours d'approfondissement est un compromis assez heureux entre les normes habituelle et les idées des architectes. Le quartier Haute Folie serait formée de pyramides dont les gradins seraient occupés par des logements ayant les caractéristiques des maisons individuelles, tandis que le noyau serait réservé aux circulations et au stationnement des voitures.
La cité d'Hérouville, en cours d'exécution, semble d'ores et déjà assurer sa fonction dans le cadre du développement économique régional.

townships, within which pedestrians can circulate without danger. The centre of the city is linear. Public and private officies, shops and stores will be built there above multi-deck parking garages.
Among the various projects to be executed, the University residence and the Haute Folie quarters are particularly interesting. In the first case, it is a question of bringing about the integration of students within the city, a problem which was studied some years ago by one of the members of the UAU. A first study having been refused by the administration, the version now being worked out is a happy compromise between standard concepts and architects' inspiration. The Haute Folie quarter will consist of pyramids, the various levels of which will contain housing units which have the characteristics of detached houses, while the nucleus will be reserved for traffic and parking.
The city of Hérouville, now being built, already seems guaranteed to assume an effective role within the regional economic development programme.

Le plan de sauvegarde de la vieille ville de Stockholm (page 77)

L'article est de M. Alhgren.
Le centre médiéval de Stockholm occupe une petite île, jadis fortifiée. Si l'impossibilité d'extension valut à ce centre de rester intact pendant plusieurs siècles, l'incendie de 1625 marqua le début des transformations, notamment de la reconstruction totale de la partie occidentale de l'île qui se fit, sur initiative du roi Gustave II, par des îlots de forme régulière découpés par des voies toutes droites. C'est à la même époque que les maisons étant enrichies d'éléments décoratifs, de nouveaux escaliers, de fresques, de cheminées, de portails, dont centains subsistent de nos jours, bien que les maison aient été soit reconstruites, soit débarrassées de leurs éléments décoratifs extérieurs, et peintes en jaune pour augmenter l'éclairement naturel des petites rues, au cours du XVIIIe siècle. La ville médiévale s'enricchissait également de nombreux palais Riddarhuset (maison de la noblesse), hôtel de l'architecte Nicodemus Tessin, Palais Royal (construit à partir de 1697 par le même Tessin), Bourse, Kanslihuset et Hôtel des douanes.
Au cours des cent dernières années, l'extension de Stockholm a entraîne la déchéance de la vieille ville. Un plan de reconstruction étudié en 1860 ne fut, heureusement, pas appliqué. Un concours organisé en 1923 démontra la possibilité de reconstruire la vieille ville en conservant les édifices présentant un intérêt historique. Le problème a été étudié ensuite (1930) par la Societé St. Erik. L'Etat, des sociétés et des associations ont depuis fait restaurer les hôtels qu'ils utilisent.
La construction d'immeubles commerciaux en contraste avec le style général de la vieille ville et la détérioration de certains édifices incitèrent les autorités à intervenir. Une commission fut nommée, un bureau spécial créé pour les enquêtes (faites par une dizaine d'étudiants en architecture).
Les enquêtes montrèrent que le centre de la vieille ville était essentiellement residentiel alors que l'est et l'ouest étaient surtout occupés par les activités tertiaires. Les logements sont mal chauffés (50% sans cauffage central), mal équipés et mal distribués, les immeubles étant étroits et profonds.
Le plan est basé sur la décision du Conseil Municipal de conserver, autant que faire se pourra, les édifices dans leur état actuel. Comme les hauteurs d'étages varient énormément et comme il aurait été difficile d'éliminer des escaliers – qui ont pour la plupart une grande valeur architecturale – il n'a pas été possible d'envisager un regroupement horizontal des logements. D'autre part seules les constructions à l'intérieur des îlots les plus grands seront démolies.
Les coûts des travaux seront élevés. Il faut en effet consolider les fondations et les murs porteurs. Pour que les loyers des maisons restaurées ne dépassent pas les prix maxima pratiqués au centre de Stockholm (100 F/m.^{2} par an), les subventions du gouvernement et de la municipalité devront couvrir la moitié des dépenses prévues.
La vieille ville est un point de passage obligatoire entre le nord et le sud de Stockholm. Afin d'y diminuer la circulation le trafic de transit sera dirigé vers des voies tangentielles et à l'intérieur on s'efforcera de favoriser les déplacements à pied en limitant, la circulation à quelques

Preservation plan for the old city of Stockholm (page 77)

Article by M. Ahlgren.
The medieval centre of Stockholm occupies a little island, formerly fortified. If the impossibility of growth permitted this centre to remain intact during several centuries, the fire in 1625 market the beninning of its transformations, notably of the total reconstruction of the western part of the island, which was undertaken under the initiative of King Gustav II, into regular blocks intersected by straight streets.
It was during the same epoch that the houses were enriched with decorative elements, new stairways, frescoes, fireplaces and portals, certain of which have come down to our time even though the houses have been either rebuilt (during the course of the 18th century) or disencumbered of their exterior decorative elements and painted yellow in order to augment the natural lighting of the narrow streets. To the medieval city were added as well numerous palaces - Riddarhuset (House of the Nobility), the private residence of the architect Nicodemus Tessin, the Royal Palace (the building of which was begun in 1697 the same Tessin), the Stock Exchange, Kanslihuset and the Customs House.
During the course of the last century, the outward expansion of Stockholm has brought about the decay of the old city. A reconstruction plan studied in 1860 was, fortunately, not applied. A competition held in 1923 produced plans showing how the old city could be reconstructed while conserving buildings of historic interest. The problem was studied again in 1930 by the Saint Erik Society. The Government, and various companies and societies have since restored the mansions which they utilize. The construction of commercial buildings which contrast with the general style of the old city and the deterioration of certain buildings incited the responsible authorities to act. A commission was named, a special office for surveys was created (these surveys were made by a dozen architectural students).
The surveys howed that the centre of the old city was essentially residential, while the east and the west were occupied by shops and offices. Housing is poorly heated (50% without central heating), poorly equipped and poorly distributed; the buildings are narrow and deep.
The plan is based upon the decision of the Municipal Council to conserve, as much as it is possible to do so, the building in their present state. Since the room height varies enormously and since it would have been difficult to eliminate stairways – which have, for the most part, a great architectural value – it was not possible to envisage a horizontal regrouping of the dwellings. Moreover, only constructions inside the biggest block will be demolished.
The cost of the work will be very high. It will, in fact, be necessary to consolidate the foundations and the sustaining walls. As far as rent is concerned, the restored houses will not exceed the maximum prices usual for the centre of Stockholm (100 Swedish kronor per square meter); governmental and municipal subsidies must cover half of the foreseen expenses.
It is obligatory when passing from the northern to the southern part of Stockholm, or vice versa, to traverse the old city. With the intention of reducing traffic, through traffic will be diverted to tangential streets

voies à sens unique, et les livraisons aux premières heures de la matinée. Le stationnement devra probablement être prévu à l'extérieur de la vieille ville, dans les quartiers plus récents de Norrmalm et Södermalm. Le plan est étudié par les autorités intéressées. Le Conseil Municipal prendra bientôt une decision. Trois maisons ont déjà été restaurées. Une autre l'est maintenant. Elle sera occupée par les étudiants.

and the interior of the island will become a pedestrian precinct through limiting local traffic to certain one-way streets and deliveries to the early hours of the morning. Parking will probably be provided for outside the old city, in the newer quarters of Norrmalm and Sodermalm. The plan is under study by the responsible authorities. The Municipal Council will soon make a decision on it. Three houses have already been restored. One is now under restoration; it will be occupied by university students.

Le plan de Spinaceto et l'application de la loi sur les zones à urbaniser (page 85)

Dans cet article, Carlo Crescenzi, adjoint au maire de Rome chargé des domaines de la ville, situe le projet du plan du quartier de Spinaceto dans le cadre de l'application du plan des zones à urbaniser (publié dans le n. 40, pp. 85-92).
L'étude du plan de Spinaceto a été faite pendant une période difficile, la loi sur l'expropriation des terrains à bâtir faisant l'objet de recours devent la Cour Constitutionnelle. En outre la présentation du plan devant le Conseil Municipal a provoqué une campagne violente, qui n'était d'ailleurs que l'une des batailles déclenchées pour éliminer le contenu novateur de la loi.
Le plan des zones à urbaniser est l'instrument fondamental d'application du nouveau plan directeur de Rome, pour l'arrêt de l'expansiom en tache d'huile, une distribution convenable des nouveaux quartiers et a détermination et le respect de normes adéquates pour l'infrastructure et les équipements.
Un programme biennal d'application fut mis à l'étude dès l'approbation du plan des zones à urbaniser. Ce programme prévoit l'urbanisation de 1450 ha. pour une capacité réceptive de 200.000 habitants.
La municipalité a estimé avoir le droit et le devoir de déterminer les caractéristiques générales des projets et de créer une organisation de coordination opérationnelle pour assurer une lialison cohérente entre les projets des différents quartiers, et également le passage immédiat à la réalisation. Le but ultime étant une amélioration qualitative de l'action de la municipalité par l'application d'une loi qui demandait la partecipation de plusieurs adjoints et de tous les techniciens municipaux au processus de planification.
La constitution d'un secrétariat de coordination pour l'application de la loi sur les zones à urbaniser a permis une vérification approfondie des prévisions du plan directeur et des plans des zones eux-mêmes (pour le planning et les modalités de leur mise en oeuvre), un examen détaillé des programmes de travaux publics, de constructions scolaires, d'aménagement des espaces verts et d'habitations à bon marché, et l'étude du programme financier des réalisations.
Une analyse détaillée des plans des zones a été fait par les architectes chargés des projets d'exécution, ces projets étant par la suite vérifiés à l'occasion de l'étude de l'infrastructure (accompagnée de la définition du planning des réalisations). La phase finale des études comportait une définition plus précise du planning de l'infrastructure et la détermination du plan de financement. Il serait présomptueux de parler de « méthode scientifique » de coordination opérationnelle, il s'agit plutôt d'une tentative honnête et sérieuse de la municipalité, de ses services et des forces professionnelles et culturelles pour jeter les bases pour un développement rationnel d'un organisme urbain aussi dégradé que celui de Rome. L'auteur pense que l'esprit de la loi sur les zones à urbaniser devait être interprété dans ce sens-là, car tout en ayant été affaiblie par les textes successifs et les lois sur l'habitation elle garde encore ses aspects innovateurs, surtout l'accent sur la responsabilité des municipalités et des offices opérationnels chargés de la politique de l'habitat. Ce n'est d'ailleurs qu'en appliquant une politique urbanistique bien conçue qu'on peut espérer mettre fin à la crise actuelle du bâtiment, grâce à une alternative aux mécanismes de la spéculation foncière qui permette de créer les infrastructures et les équipement dignes d'une ville civilisée tout en enrayant la hausse des prix des terrains à bâtir. Tout en ne voulant pas décrire en détail le projet de Spinaceto, l'auteur fait remarquer que les aspects positifs du plan ont été mis en évidence pendant la longue procédure d'approbation et par les polémiques du passé. Le quartier a une structure suffisamment forte pour qu'on soit assurés d'y retrouver les valeurs urbaines perdues dans le désordre du tissu périphérique, dans la congestion du centre historique et dans la tristesse des urbanisations éparses extérieures.
Dans leur rapport, les auteurs du projet indiquent les principes fon-

The Spinaceto plan and the application of the law concerning the areas to be developed (page 85)

In this article, Carlo Crescenzi, aide to the Mayor of Rome in charge of city properties, discusses the draft of the plan for the Spinaceto quarter from the standpoint of the application of the area development plan (published in No. 40, pages 85-92).
The study of the Spinaceto plan has been made during a difficult period, with the land expropriation law under attack before the Constitutional Court. Moreover, the presentation of the plan to the Municipal Council provoked a violent campaign, which was in reality only one of the wars declared upon the innovating features of the law.
The plan for areas to be developed is the fundamental instrument for the application of the new master plan for Rome; it is designed to halt urban sprawl, provide for a reasonable distribution of the new quarters and determine and provide for the respect of adequate norms for the infrastructure and social services.
A biennal application programme was given the task of study immediately after the approval of the plan for the areas to be developed. This programme provides for the urbanisation of 1450 hectares with a receptive capacity of 200,000 inhabitants.
The creation of a coordinating secretariat to apply the law on areas to determine the general characteristics of the projects and to create an operational coordination organisation to insure a logical relationship among the projects of the new housing areas and assure the immediate passage from planning to realisation. The ultimate aim is the qualitative improvement of the municipality's action through the application of a law which requires the participation of several mayor's aides and of all the technical officers in the planning process.
The creation of a coordinating secretariat to apply the law on areas to be developed permitted a more through and successful control of the provision of the master plan and the plan for the areas themselves (for the design and the methods and timing of putting them into practice), a detailed examination of public works programmes, educational buildings, development of green spaces and low-cost housing and the study of the financial programme covering the work.
An analysis in depth of the layout plans was made by the architectes responsible for the execution projects. These projects were then verified upon the occasion the infrastructure study (accompanied by the definition of the planning of the realisation). The final phase of the studies included a more precise definition of the planning of the infrastructure and the establishment of the budget.
It would be presumptuous to speak of any « scientific method » of operational coordination; it is, rather, a question of an honest and serious attempt on the part of the municipality and its various departments and of professional and cultural groups to build the foundations for the rational development of an urban body as disorderly as that of Rome. The author thinks that the spirit of the law concerning areas to be developed should be interpreted in that way, because even though it has been weakened by succeeding acts and by housing laws, it still retains its innovating traits, especially the accent placed upon the responsibility of the municipalities and the public bodies responsible for the housing policy. It is only, moreover, in applying a well-conceived town planning policy that we may hope for an end to the current building crisis – an alternative to the mechanism of land speculation which permits the creation of infrastructures and services worthy of a civilized city while eliminating soaring land prices.
Although he does not wish to go into detail about the Spinaceto project, the author points out that the positive aspects of the plan have been spotlighted during the long approval process and by the polemics of the past. The quarter has a structure suficiently strong to permit the assurance of rediscovering in it urban values which have been lost in the chaos of the peripheral web, the congestion of the historic centre and the gloominess of scattered outer settlements.

damentaux du plan:
1. concentration et continuité des équipements publics et privés;
2. participation physique de tous les logements à la vie collective par une liaison homogène entre les espaces réservés à l'habitat et les équipements;
3. liaison directe entre l'habitat et la campagne-parc, tout logement ayant une vue directe sur les espaces verts;
4. concentration élevée de l'habitat pour obtenir une organisation optimale des voies et réseaux divers et pour avoir en même temps de larges espaces continus de verdure.

Le quartier est organisé le long d'un axe routier dédoublé qui contient le centre linéaire où sont concentrés tous les équipements collectifs, à l'exception des équipments qui demandent une grande surface et sont mieux placés dans la verdure - écoles, terrains de sports, centre paroissial. Le centre sera marqué par sept immeubles hauts qui contiendront aux étages inférieurs des équipements publics ou commerciaux, les étages supérieurs étant occupés par les logements. Des passerelles assureront la liaison entre le centre et les zones résidentielles au-delà des deux voies de l'axe principal.

In their report, the authors of the project indicate the fundamental principles of the plan:
1. concentration and continuity of public and private services;
2. physical participation of all housing units in the collective life of the city by means of a homogenous liaison between spaces reserved for housing and services;
3. direct liaison between housing and country-park space, each flat having an unhampered view of green spaces;
4. the high density of housing in order to obtain an optimal organisation of streets and roads and to preserve, at the same time, large continuous green spaces.

The quarter is organised along a road axis which contains the linear centre where city services are concentrated - except for those services which require a substantial surface and are better located in the green areas, such as schools, sports fields, parish centres, etc. The centre will be marked by seven tall buildings which will house, on the lower floors will be devoted to housing. Footbridges will link the centre and residential zones; they will span the two ways of the main road.

La ville traditionelle d'hier et le paysage urbanisé de demain (page 95)

Le projet de Spinaceto, des architectes Moroni, Di Cagno, Barbera, Battimelli, Di Virgilio représente la première des nouvelles urbanisations prévues par le plan directeur de Rome au sud, entre le Tibre et les monts Albains, vers la plaine pontine.
Le projet couvre 200 hectares où viendront habiter 26.000 personnes dans 2,5 millions de mètres cubes de constructions. La structure urbaine est organisée le long d'un ruban en Y se déroulant sur 3,5 km. et large de 60 m. en moyenne, occupé par les voies principales bordées par des bandes continues d'immeubles à trois et huit étages entourés par l'espace agricole aménagé en parc où sont judicieseument placés les équipements collectifs.
L'auteur de l'article, Eduardo Vittoria, analyse en partant de l'organisation du projet, les développements du dialogue entre l'architecte et la ville dans le passé récent et en déduit:
a) que les deux types d'établissement organisé, la ville et le village, sont aujourd'hui en crise parce que expressions d'une civilation à caractère agricole dépassée par le développement technologique;
b) que le nouvel établissement urbain n'a rien en commun avec la ville (ou le village) traditionelle dont la structure était hiérarchisée – centre/périphérie, résidences/nature;
c) que le contraste entre la ville et la campagne tend à disparaître en s'estompant, dans une situation d'égalité, en fonction des nouveaux lieux de vie, de travail, de loisir;
d) que l'urbanisme passe de la détermination de programmes généraux et relativement vagues à la détermination de contours précis, sur le sol et dans l'espace;
e) que les dimensions du nouveau rapport entre l'architecte et la ville découlent de la nuovelle organisation de la société qui a entraîné la disparition des vieilles structures de l'économie agricole.
Le rapport entre l'architecte et la ville a suivi jusqu à présent, d'après l'auteur, trois lignes principales – l'une dominée par la spéculation foncière, la seconde de type fonctionnel ou idéologique, la troisième guidée par les recherches formalistes.
La première s'est exprimée de deux manières: exploitation pure des plus values foncières, et activités spéculatives plus raffinées des grands groupes immobiliers ayant une échelle industrielle.
La deuxième s'est traduit en un découpage de la ville en zones distinctes (habitat, industrie, bureaux) ou par une idéologie qui voyait l'activité urbanistique coïncider avec l'« intérêt général » (la ville en tant que réponse aux problèmes sociaux).
La troisième a produit les vieilles conceptions de l'académie (ville « belle », « représentative », « monumentale »), et d'un autre côté l'imitation des formes des édifices ruraux ou la reproduction de styles du passé.
De toute manière ces trois lignes de conduite n'ont plus guère de valeur puisque la ville traditionelle ne représente plus une base de réference vivante et viable pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Ce fait comporte deux conséquences:
1) le rapport de subordination entre l'architecte à la ville qui découlait du développement urbain aux XIX.e et XX.e siècles n'existe plus;
2) l'opération qui consistait à résoudre les mêmes problèmes de la ville

Yesterday's traditional city and tomorrow's planned countryside (page 95)

The Spinaceto project of the architects Moroni, Di Cagno, Barbera, Battimelli ad Di Virgilio represents the first of the new town expansions provided for in the development plan of Rome. It is located to the that city, between the Tiber and the Alban mountains, toward the Pontine plain.
The project covers 200 hectares and will house 26,00 people in 2.5 millions of cubic meters of buildings. The urban structure is organized along a Y-shapend ribbon 3.5 kilometers long and, on the average, 60 wide; it will consist of main roadways bordered by continuous rows of apartment houses three to eight stories high, surrounded by park areas, developed from agricultural lands, which enclose judiciously-situated sociale service. The author of the article, Eduardo Vittoria, taking his point of departure in the organization of the project, analyzes the development of the dialogue between the architect and the city in the recent past. He deduces:
a) that the two types of human settlement, the city and the village, are in a state of crisis today because they are expressions of an agricultural civilization which has been outmoded by technological developments;
b) that the new urban settlements have nothing in common with the traditionally city or village, the structures of which follow the hierarchies centre/suburbs, housing/nature;
c) that the division between city and countryside is gradually being effaced; they both serve as housing, work and leisure sites;
d) that town planning is passing from the creation of general and relatively vague programmes to the determination of precise shapes, on the ground and in space; and
e) that the dimensions of the new relationship between the architect and the city grow out of the new organization of society which has brought about disappearance of the old structures based upon an agricultural economy.
According to the author, the relationship between the architect and the city has followed, up to the present, three principal lines. One is dominated by land speculation, the second is functional or ideological in nature and the third is guided by formalistic research.
The first is expressed in two ways: pure exploitation of land value, and the more refined speculations of great real estate developers of industrial sites. The second is transated through a division of the city into distinct areas (housing, industrial, office) and by an ideology which would have town planning coincide with the « general interest » (the city as an answer to social problems). The third has produced academic conceptions (a « beautiful », « typical », or « monumental » city) and the imitation of rural building forms or the reproduction of styles of the past.
In any case, these three lines of conduct no longer have much value since the traditional city no longer represents a basis of living and viable reference for the improvement of work and living conditions. This fact brings with it two consequences:
1) the subordination of the architect to the city, which stemmed from the town planning of the 19th and 20th centuries, no longer exists;
2) the operation which consisted in resolving the same problems of

traditionelle dans le cadre de sa petite région n'est plus, maintenant, suffisante.
Région urbaine, aire métropolitaine, megalopolis. Autant de termes courants pour désigner non pas la ville d'aujord'hui mais un nuoveau type d'établissement humain.
Pour ce genre d'établissement l'architecte recherche des partis d'organisation de l'espace en passant de la forme architecturale à la forme urbaine: l'architecture crée un paysage et l'édifice perd l'exclusivité de l'intérêt du projeteur.
La fin de la civilisation villageoise a été un fait fondamental pour le développement de la société, et pour la planification urbaine on aperçoit maintenant les paramètres d'une culture architecturale urbaine plus souple, plus conforme aux progrès tecnologiques du monde moderne. L'opposition ville/campagne cesse d'être un hypothèque sur l'avenir: un nouveau cadre de vie se forme dans lequel deux mondes (le bâti et la nature) viennent se fondre, c'est un nuovel état de la forme urbanisée qui naît, qui est à la fois lieu de travail, de résidence, de loisirs en plein air. Les interventions de l'homme pour créer ce lieu sont massives et décidées, ni limitées ni anonymes; indépendantes de toute sujétion, elles bouleversent le vieux monde campagnard, elles ne le rehaussent pas; elles balaient le milieu naturel pour en établir un autre qui dépasse la dépendance traditionnelle de la campagne et de la ville.
L'auteur précise enfin le cadre de la future activité de l'architecte dans la nouvelle définition de l'espace urbain. Les quatre points qu'il fixe, il les décèle également à la base du projet de Spinaceto qu'il définit « un projet de la société néotechnique » et, partant, une contribution originale à la définition d'un nouveau cadre de vie urbanisé qui ne dépend plus de la ville, et ayant une échelle objectivement compréhensible (ni microscopique, ni macroscopique) et une dimension où il est possible de voir satisfaits les besoins du monde moderne (pluralité du domaine bâti et du domaine naturel).

the traditional city within the framework of its surrounding region is no longer, evidently sufficient.
City region, metropolitan area, megalopolis: all these are existing terms to designate not only today's city but also a new type of human settlement.
For this kind of settlement, the architect seeks solutions for the organization of space through passage from architectural form to urban form: architecture creates a landscape and the building is no longer the planner's exclusive interest.
The end of small town civilization was a fundamental fact in the development of society; and, concerning town planning, we now perceive the parameters of an urban architectural progress of the more supple, more in accord with the technological progress of the modern world. The apposition between city and country ceases to be an hypothesis of the future: a new framework of life is forming in which two worlds – the built and the natural – are blending; it is a new condition of the planned form which is being born, which is at once a place of work, of residence and of open-air leisure. Man's interventions to create this place are massive and decided, not limited and anonymous; independent of all subjection, they are revolutionizing the old rural world; they do not seek to reestablish it but instead sweep across the natural world to establish another which goes beyond the traditional interdependence of city and country.
The author specifies, lastly, the framework of the architect's future activity in the new definition of urban space. He establishes four points which he also detects at the basis of the Spinaceto plan, which he defines as « a project of the neotechnical society » and, therefore, an original contribution to the definition of a new way of urbanized life which no longer depends upon the city and has an objectively comprehensible scale (neither microscopic nor macroscopic) and a dimension making it possible to satisfy the needs of the modern world (plurality of developed and natural territories).

Formes et structures juridiques des métropoles américaines (page 104)

L'auteur de l'article, Giancarlo Mengoli, met en évidence le fait que le problème de l'organisation administrative et de la planification des métropoles est aujourd'hui le plus urgent non seulement pour les sciences urbaines mais également pour les sciences juridiques.
La métropole moderne constitue un phénomène tout à fait nouveau, qui présente des nécessités et des structures nouvelles qui deviennent évidentes avec une rapidité impressionnante. Ce phénomène a des dimensions exceptionnelles surtout aux Etats Unis. L'organisation constitutionnelle souple propre à ce pays, basée sur le principe du *home rule,* a permis d'une part une rapide adaptation des structures juridiques aux besoins, et d'autre part elle a offert une gamme variée de solutions, dont l'analyse semble présenter le plus grand intérêt.
L'auteur examine et approfondit le concept d'« aire métropolitaine » (metropolitan area) vue d'abord sous l'angle économique, et considérée come un ensemble intégré et lié, ensuite sous un angle plus nettement géographique et enfin sous l'angle fonctionnel. Il essaie ici de définir le concept de fonction métropolitaine, qui laisse subsister les fonctions des unités urbaines précédentes, vient se greffer sur elles et crée un nouvel organisme dont l'étendue territoriale découle de l'exercice de ses nouvelles fonctions.
Ce nouvel organisme devrait cependant toujours avoir les caractéristiques des collectivités urbaines, car il doit être identifiable, surtout pour l'aménagement, séparément de la « région métropolitaine » et de la « trade aerea ». Il tend donc à englober une partie des nombreuses fonctions exercés jusqu'à présent par les anciennes municipalités, qui doivent se grouper sous la pressoin des besoins à satisfaire et produisent ainsi une regrettable pléthore d'organisations intercommunales, avec superposition des fonctions, conflits de compétences et confusion des activités.
L'aire métropolitaine est étudiée ensuite sous les aspects économique, sociologique, politique avec une bréve description de la Standard Metropolitan Area. L'auteur expose également les principales solutions proposéees ou adoptées pour la réorganisation rationnelle de ces structures dispersées, et examine surtout les mérites et les défauts des solutions suivantes:
a) solutions territoriales, appliquées par l'agrandissement des limites des municipalités urbaines au détriment des municipalités rurales contiguës, ou par la constitution, envisagée mais non réalisée, de villes-états en érigeant l'aire métropolitaine en état autonome;
b) solutions fonctionnelles, qui laissent subsister les villes existantes

Juridical forms and organizations of American metropolises (page 104)

The author of this article, Giancarlo Mengoli, calls attention to the fact that today's most urgent problems, not only for urban science but also for juridical science, are those of administrative organization and the planning of metropolises.
The modern metropolis constitutes a completely new phenomenon, which presents new needs and calls for new organization. This becomes evident with increasing rapidity. This phenomenon has exceptional dimension, above all in the United States. The constitutional structure of this country, based upon the principle of home rule, has permitted, on the one hand, a rapid adaptation of juridical structures to needs, and, on the other, a wide choice of solutions, the analysis of which promises to be of the greatest interest.
The author studies in depth the concept of the « metropolitan area » seen at first from the economic angle, and considerd as a linked and integrated ensemble, then from the more sharply geographical angle, and, at last, from the functional angle. He attempts here to define the concept of metropolitan function, which lets subsist the function of preceding urban units, comes to graft itself upon them and creates a new organism, the territorial extent of which grows out of the exercise of its new functions.
This new organism ought, however, always to have the characteristics of urban municipalities, for it must be identifiable, above all for development, as separate from the « metropolitan region » or the « trade area ». It tends, therefore, to englobe a part of the numerous functions exercised up to the present by former municipalities, which must group together under the pressure of needs to be satisfied and thus produce a regrettable plethora of special districts with superimposed functions, conflicts in responsibility and confusion of activities.
The metropolitan area is then studied from the economic, sociological and political points of view, with a brief description of the Standard Metropolitan Area. The author shows, as well, the principal solutions suggested or adopted for the rational reorganization of these scattered structures and examines, above all, the merits and flaws in the following solutions:
a) territorial solutions, applied through the widening of the limits of urban municipalities to the detriment of neighbouring rural communities, or by the constitution, envisaged but not realized, of city-states in designating the metropolitan area as an autonomous state;
b) functional solutions, which allow existing cities to subsist but as a part of the metropolitan area, linked into the scheme of « total

faisant partie de l'aire métropolitaine, mais les lient par une fédération « totale » – solution non adoptée jusqu'ici aux Etats Unis mais uniquement au Canada – ou par la constitution de Districts à fonction unique ou à vocation générale, ou même par de simples associations paritaires;
c) solutions organiques, par la constitution de nouvelles collectivités ayant des pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires et pourvues de la personnalité juridique, mais qui ne suppriment pas pour autant les collectivités existantes (solution adoptée à Miami).
La tendance à l'unification des aires métropolitaines est favorisée par les Etats par des mesures financières et des dispositions législatives pour déjouer l'inertie et la résistance des municipalités qui découle d'une tradition d'autonomie fortement enracinée.
L'auteur souligne que le gouvernement fédéral agit dans le même sens, surtout en intervenant directement pour les problèmes de l'habitat, et par en aidant financièrement les villes pour faciliter l'étude et la mise en oeuvre de plans directeurs couvrant les aires métropolitaines et comprenant, en tout cas, plusieurs villes.
Enfin, l'auteur examine les activités de l'*Advisory Committee on Intergovernmental Relations,* organisme fédéral qui a élaboré en 1965 un projet de loi pour l'institution de collectivités spéciales pour les aires métropolitaines, qui a été inclus dans le programme législatifs annuel. Néanmoins, le Ministère des affaires urbaines n'a pas encore vu le jour, bien que la loi prévoyant son institution ait enfin été approuvée par le Congrès.
L'auteur conclut en remarquant qu'en dépit de toutes sortes de résistances et des difficultés juridiques, la réalité de la « métropole » influence toujours davantage la structure constitutionnelle des Etats Unis. Ce phénomène est d'ailleurs commun à tous les pays, et il met en évidence la naissance d'un nouveau genre de collectivité locale, ayant ses caractéristiques propres, qui aura une importance toujours plus grande dans la structure constitutionnelle de l'Etat moderne.

federation » – a solution not adopted up to now in the United States but uniquely in Canada – or by the constitution of Districts having a special function, or even through simple associations of communities.
c) organic solutions, through the constitution of new municipalities having legislative, administrative and judiciary powers, but wich do not, even so, annihilate existing municipalities (the solution adopted by Miami).
The tendency toward the unification of metropolitan areas is favorized by the States through financial advantages and legislative dispositions in order to overcome the inertia and the resistance of municipalities which grows out of a deeply-entrenched tradition of autonomy.
The author stresses the fact that the federal government acts in the same manner, « especially in its direct intervention in questions of housing, and through financial aid for cities to study and put into operation master plans which cover metropolitan areas and include, in all cases, several cities.
Finally, the author deals with the activities of the Advisory Committee on Intergovernmental Relations, federal unit which in 1965 worked out a draft of a law for the creation of special governments for metropolitan areas, which has been included in the programme of annual legislation.
Novertheless, the Ministry of Urban Affairs has not yet been established, even though the law providing for its creation has been approved by Congress.
The author concludes that, in spite of all sorts of opposition and juridical difficulties, the reality of the « metropolis » has an increasing influence upon the constitutional structure of the United States. This phenomenon is, moreover, common to all countries, and it is responsible for the apearance of a new type of local government, having its own characteristics, which will have an aver-increasing importance in the constitutional structure of the modern state.

La formation des urbanistes aux Etats-Unis (page 110)

L'article d'Anna Pizzorno analyse quelques systèmes d'enseignement pour la formation des « planners » dans les universités américaines. L'analyse des programmes des études et quelques données descriptives concernant deux départements de planification urbaine et régionale (ceux des universités Harvard et de Pennsylvanie) permettent de mettre en évidence la complexité et la flexibilité de l'enseignement d'un côté, l'importance accordée respectivement à la théorie et aux techniques, de l'autre côté.
Dans la courte histoire de l'enseignement de la planification urbaine, comme cela arrive du reste pour toute discipline nouvelle, de nombreuse tentatives ont été faites pour definir le programme d'enseignement le mieux adapte à la formation du futur planificateur urbain, pour trouver, en pratique, un juste milieu entre l'élargissement de la gamme des sujets enseignés et l'approfondissement des études. Et c'est le rôle attribué au planificateur qui détermine sa formation. Comme il est considéré surtout comme étant un coordonnateur-administrateur, le planificateur doit avoir une formation générale, avec des connaissances suffisantes en économie, sociologie, théorie de l'affectation des sols mais il doit également acquérir les techniques nécessaires pour élaboration des données statistiques et l'utilisation des outils professionels.
Les expériences permanentes qu'on constate dans les programmes reflètent par ailleurs à la fois l'évolution des matières enseignées et les changements rapides des activités professionnelles
Pour les deux départements étudiés, les programmes de l'année 1965-66 laissent apercevoir les options proposées aux futurs planificateurs – rester un généraliste, ou se spécialiser dans l'une des branches de la profession. Ces nouvelles directions se retrouvent dans toute une série de programmes approuvés par le gouvernement fédéral pour résoudre des problèmes urbanistique, ou sociaux, ou d'organisation de la cité tout comme des problèmes d'aménagement des systèmes de transport métropolitains, ou de développement économique, que les nouveaux planificateurs auront à affronter.

The training of town planners in the United States (page 110)

This article by Anna Pizzorno analyzes several training systems for the formation of planners in American universities.
The analysis of the curricula and some descriptive data concerning two schools of town and regional planning (those of Harvard and Pennsylvania Universities) permits the spotlighting of the complexity and flexibility of teaching on the one hand, and the importance given to theory and technique on the other.
In the short history of teaching town planning – as is the case, moreover, with any new matter – numerous attempts have been made to define the curriculum best suited to the training of the future town planner, and to find in practice a golden mean between the increase in the number of courses taught and the deepening of the studies. And it is the role attributed to the planner which determines, after all, his formation. Since it is considered as being primarily one of coordinator-administrator, the planner must have a general background, with adequate knowledge of economics, sociology and theory of land use, but he must also acquire the necessary techniques for the elaboration of statistical data and the utilization of professional tools.
The continuos experimentation with new programmes reflects both the evolution of the subjects taught and rapid changes in professional activities.
For the two schools studied, the programmes for the year 1965-66 give a glimpse of the choices proposed to future planners: remain a generalist, or specialize in one of the branches of the profession. These new directions are found again in an entire series of programmes approved by the federal government to respond to urbanistic or social problems of city organization, as well as the problems of rapid transit systems or economic development which the new planners will be called upon to resolve.

Travaux publics et recherche scientifique (page 113)

Le recherche scientifique et le progrès culturel n'ont pas droit de cité au Ministère des Travaux Publics italien. Ignorée jusqu'ici par le Mini-

Public works and scientific research (page 113)

Scientific research and cultural progress seem to be tabou for the Italian Ministry of Public Works. Ignored up to the present time by the

stère, la recherche scientifique est maintenant « prévue pour les prochaines années » mais certainement pas pour l'année en cours et en tout cas absolument pas pour l'urbanisme ou l'infrastructure.
C'est ce qu'on peut tirer du « Rapport général sur la situation de la recherche scientifique et technique en Italie » présenté le 30 septembre 1965 à la Chambre des Députés et dont le paragraphe concernant le Ministère des Travaux Publics est reproduit intégralement.
« Alors que l'administration n'a pas pu faire faire les recherches prévues pour 1964 et 1965 à cause de l'insuffisance des moyens de financement, le Service technique central, dépendant du Conseil supérieur des travaux publics, ayant été reconstitué et réorganisé, et le Service des études et des programmes ayant été renforcé une intense activité des services techniques et des commissions d'études du Ministère est maintenant prévue pour les prochaines années.
On affirme, en particulier, qu'il est nécessaire de développer au cours des années à venir l'activité des commissions d'études ainsi que de faire des recherches dans quelques domaines particuliers, entre autres pour les problèmes:
– de la défense de la lagune et de la ville de Venise
– de l'érosion des plages du littoral du centre et du nord de l'Adriatique
– de l'aménagement du delta et de la partie moyenne du Pô
– de l'aménagement des réservoirs pour l'électricité, etc.
En ce qui concerne le Service hydrographique l'urgence d'un renforcement adéquat de ses activités, qui présentent un intérêt particulier étant donné le relief du pays, est soulignée. Les financements totaux pour les cinq prochaines années (1966-1970) sont fixés à 2,5 milliards de lires ».
Cinq cent millions par an pour la recherche scientifique et technique du Ministère des Travaux Publics jusqu'en 1970, à investir surtout pour l'hydraulique, démontrent à l'évidence le niveau culturel dans lequel non seulement vit, mais entend se maintenir le Ministère des Travaux Publics pour les cinq prochaines années.
Les recherches sur le processus d'urbanisation du pays, et sur les coûts pour la collectivité de ce processus, sur la demande potentielle de logements, sur l'importance et l'état de l'habitat et de l'infrastructure des principales agglomérations, sur la circulation urbaine et extra-urbaine, pour ne parler que des domaines à explorer au plus tôt, sont totalement ignorées et rendues impossibles faute de demandes de financement. Nous avions avancé le chiffre de 50 milliards, que nous estimons nécessaires pour les études statistiques et la mise à jour des documents graphiques, scandaleusement arriérés en Italie, et pour l'analyse critique des plans directeurs en vigueur: il n'y a aucune trace de cela, même à l'étude de souhaits, et on ferme la porte, par ces précisions officielles, aux possibilités d'études ultérieures. Seule conclusione possible: séparer de toute urgence, et une fois pour toutes, l'urbanisme des travaux publics, en dissolvant ce mariage désuet, forcé et raté, comme cela a été fait dans presque tous les pays civilisés, en créant un Ministère de l'urbanisme et de la planification économique, ou, à la limite inférieure, un Ministère de l'habitat et de l'urbanisme plus traditionnel, pour définir, dans l'un ou l'autre cas, une politique urbanistique sérieuse, basée sur des recherches sérieuses.
Dira-t-on également pour cette proposition que les « temps ne sont pas mûrs »? S'il en était ainsi, il ne resterait plus qu'à mettre le tout en hibernation jusqu'au-delà de 1970, ce qui impliquerait une mise en hibernation de la vie du pays, bien entendu, et non seulement de son progrès culturel.

Ministry, scientific research is now « foreseen for the future » but certainly not for the near future of 1966, and in any case no steps will be taken to study town planning or the infrastructure.
That is about what we can deduce from the « General Report on the State of Scientific Research and Technique in Italy » which was presented on September 30, 1965, to the Chamber of Deputies. We reproduce, verbatim, the paragraph concerning the Ministry of Pubblic Works:
« Since the administration has not been able to have the planned investigations for 1964 and 1965 made because of the lack of funds to pay for them, the Central Technical Service, which is under the jurisdiction of the Superior Council of Public Works, having been reconstituted and reorganized and the Service for the Study of Programmes having been reinforced, an intense activity of the technical services and the study commissions of the Ministry is now planned during the next few years ».
In particular, it is affirmed that it is necessary to develop during the next few years the activity of study commissions as well as do research in special areas, including:
– the protection of the lagoon and the city of Venice
– the erosion of the beaches along the central and northern sections of the Adriatic coast
– the development of the delta and central section of the Po River
– the construction of dectrical reservoirs, etc.
Concerning the Hydrographic Service, the urgent necessity for an adequate reinforcement of its activities, which present a particular interest because of the relief of the country, is underlined. The total funds for the next five years (1966-1971) were fixed at 2.5 billions of lires.
Five hundred million a year for scientific and technical research for the Ministry of Public Works, until 1970, to be invested for the most part in hydraulic research, shows unmistakably the cultural level upon which the Ministry of Public Works not only exists but means to continue existing during the next five years.
Research concerning the process of urbanisation in the country, and on the costs for the community of this process, on the potential housing demand, on the importance and the condition of lodgings and the infrastructure of the principal urban centres, on urban and non-urban traffic, to mention only those areas wich require immediate study, is totally absent and made impossible through lack of provision of funds. We had advanced the figure of fifty billion, which we consider necessary for the statistical study and the preparation of graphic documents, scandalously lacking in Italy, and for the critical analysis of development plans now in force: there is no trace of any of that, not even a glimmer of hope; the door has been closed, by these official pronouncements, to the possibility of later studies. The only possible conclusion: to separate at once, and forever, town planning and public works, through an annulment of this misalliance, forced and failed, as has been done in nearly all civilized countries, through the creation of a Ministry of Town and Economic Planning, or, at a lower level, a more traditional Ministry of Housing and Town Planning, to define, in either case, a serious town planning policy, based upon serious research.
Will it be said for this proposal, too, that « the time is not ripe for it »? If that were true, the only thing left to do would be to put everything into cold storage until 1970, which would imply the hibernation of the life of the country, naturally, and not only its cultural progress.

Litérature urbanistique (page 114)

On présente, dans ces pages, le compte rendu de deux livres. Le premier c'est: « Dernières demeures » écrit par le prof. Robert Auzelle. Dans la première partie l'urbaniste aborde l'histoire des cimetières et analyse les pratiques funéraires au XXe siècle et définie une conception du cimetière contemporain. Dans la deuxième partie du livre, consacrée aux études préliminaires et aux problèmes de composition du cimetière, l'auteur complète la déjà riche documentation en ajoutant une séries de propositions personnelles, expérimentées, quelques-unes, dans le cimetière de Clamart, un cimetière urbain ou intercommunal dont le volume publie les dernièrs projets et les oeuvres qui ont déjà été réalisées.
Le deuxième livre « Il comprensorio di Soverato », qui comprend un étude développé en Calabria per l'ISES (Institut pour le développement des constructions sociales), veux fournir « une contribution de base à l'urbanisme » en opérant sur une aire qui peut être considérée *répresentative* non seulement de la part prépondérante des territoires du sud, mais aussi de nombreux territoires du nord qui présentent des caractéristiques de dépression.

Town planning literature (page 114)

We publish here the review of two books. The first is « Dernières demeures » written by Robert Auzelle.
In the first part the planner describes the cemetery history and analyses the funeral practices in the XX century and defines a conception of contemporary cemetery. In the second part, consecrated to preliminary studies and to composition problems, the author completes the reach documentation adjoining a serie of personal proposals, tried, some of them, in the cemetery of Clamart, an urban cemetery which the book publishes last projects and works of already realized.
The second book « Il comprensorio di Soverato », concerning the study developed in Calabria by ISES (social building development Institute), intends to give a basic contribution to planning » working on an area that it is considered *representative* not only of the predominant part of Southern territories; but of many Northern territories too, wich present characteristics of depression.

Progetto dell'agglomerato industriale della Valle del Basento; rappresentazione nel rapporto 1 : 25.000

Il piano ha provveduto alla sistemazione dei complessi petrochimici dell'ANIC (1) e della Pozzi (2), e ha previsto una zona intermedia, in corrispondenza della località Pantaniello, per industrie di prima trasformazione (3).

Indicate, quali riserve, le zone di Isca del Basento (4) e di Lorenzo (5).

Servizi industriali previsti in fregio alle zone industriali, con esclusione di nuclei residenziali nel fondo valle.

La superficie netta dei lotti industriali, escluse le zone di riserva ed incluse quelle dell'ANIC e della Pozzi, è di 700 ha circa e la corrispondente occupazione in atto o presunta è di 9.200 addetti circa.

Potenziamento dei centri storici collinari e sviluppo di centri urbani e servizi civili nell'ambito regionale (Matera e Metaponto).

Estrazione di metano in corrispondenza di tutto il territorio della Valle. Opere di bonifica idraulica e idraulico-forestale. Regolamentazione ed arginatura del fiume Basento. Opere per l'approvvigionamento di acqua per uso industriale e per lo scarico a mare delle acque reflue industriali. Allacciamenti ferroviari e stradali delle zone industriali. Strade di scorrimento veloce dalla valle a Matera e a Metaponto. Potenziamento della rete viaria locale. Costruzione di aeroporto.

Periodo di attuazione del piano: tre fasi.

L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali delle prime due fasi previsti dal progetto definitivo è di 26.200 milioni di lire dei quali 16.000 a carico del Consorzio.

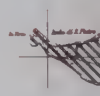
Progetto dell'agglomerato industriale di Taranto; rappresentazione nel rapporto 1 : 50.000.

Progetto definitivo del piano; rappresentazione nel rapporto 1 : 100.000.

superficie territoriale dell'Area: 122.000 ha
popolazione residente al 1961: 323.921
superficie netta dei lotti industriali: 1785 *(incluso il centro siderurgico)*
numero di addetti all'industria previsti: 45.950
investimenti infrastrutturali previsti: 80.000 milioni di lire circa

Area di sviluppo industriale di Taranto

Piano redatto dalla Tekne S.p.A. Milano *(approvato con Decreto 27 aprile 1964)*.
Progettisti: Umberto Dragone, Roberto Guiducci, Paolo Radogna
Consulenti: Giovanni Astengo (parte urbanistica), Giorgio Fuà (parte economica), Piero Ugolini (parte agricola)



Veduta aerea del golfo.

Sono stati previsti 5 agglomerati industriali: Taranto (1) prevalentemente per le industrie di base; Massafra (2) e Grottaglie (3) per le industrie svincolate dall'esigenza di prossimità al porto; Castellaneta (4) e S. Giorgio (5) come riserva; nonché le zone di servizio portuale e industriale.
La superficie complessiva lorda degli agglomerati (Taranto, Massafra e Grottaglie) è di 1785 ha e la corrispondente occupazione presunta è di 45.950 addetti, inclusi i dati relativi al 4° centro siderurgico della Italsider (500 ha. e 5000 addetti circa). Il piano ha individuato gli ambiti per la espansione urbana di Taranto (A1, A2, A3), di Massafra (B), di Grottaglie (C) e di S. Giorgio (D), i centri direzionali, le fascie agricole (verde chiaro) o di particolare interesse agricolo (verde scuro), e quelle turistiche (righé nero). Per quanto riguarda il contenuto del decreto di approvazione vedere il testo dell'articolo.

Costruzione del porto industriale e potenziamento del porto mercantile.Due assi viari di collegamento fra l'Area di Taranto, quella di Brindisi, e il Nucleo della Valle del Basento. Ponte di Punta Penna per il collegamento di Taranto con il territorio a nord del Mare Piccolo. Attrezzatura differenziata delle zone industriali.

Periodo di attuazione del piano: 1961-1981 (10 fasi).

L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali previsti dal progetto definitivo è di 80.000 milioni di lire, mentre quello approvato è di 20.700 milioni di lire, dei quali 13.500 a carico del Consorzio.

superficie territoriale dell'Area: 61.300 ha
popolazione residente al 1961: 517.470
superficie netta dei lotti industriali: 1.400 ha
numero di addetti all'industria previsti: 77.000
investimenti infrastrutturali previsti: 52.000 milioni di lire.

Progetto preliminare del piano; rappresentazione nel rapporto 1 : 200.000.

Area di sviluppo industriale di Bari

(*Progetto dell'agglomerato industriale di Bari approvato con decreto 16 aprile 1962. Progetto preliminare del piano dell'Area in corso di adozione*).

Progettisti:
Attilio Spaccarelli e Bruno Fabrizio (coordinatori), Enrico Nespega (impostazione urbanistica), I.P.E.T. (studio socio-economico), I.C.A. (coll. locale)

Progetto dell'agglomerato industriale di Bari: rappresentazione nel rapporto 1 : 25.000

Sono previsti, oltre all'agglomerato di Bari-Modugno (1), 3 agglomerati: Molfetta (2), Bitonto-Giovinazzo (3) e Triggiano (4).

La superficie netta dei lotti complessiva è di 1.400 ha e la corrispondente occupazione presunta è di 77.000 addetti.

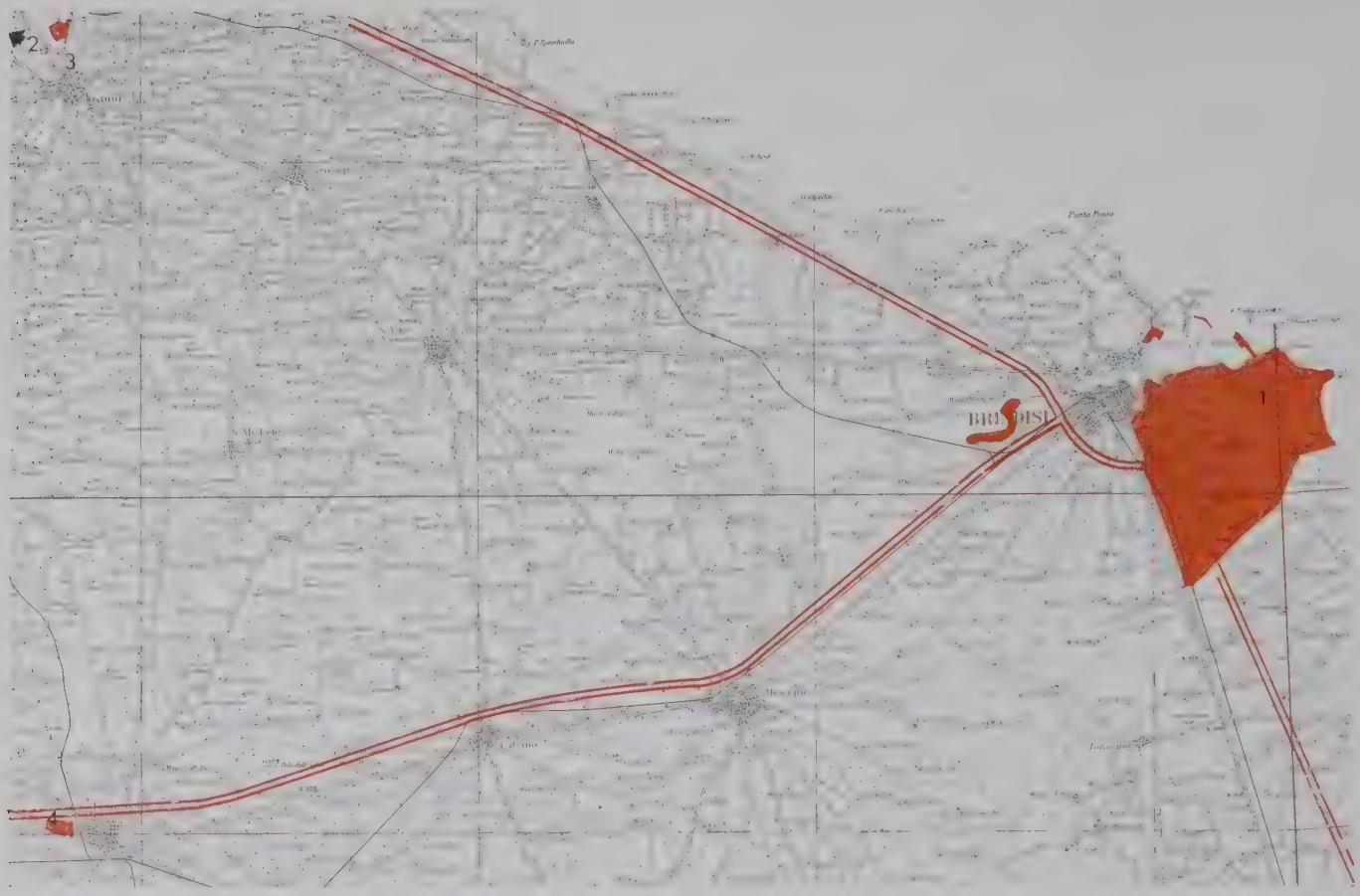
Individuazione delle aree residenziali e delle attività direzionali.

Allacciamento alla rete autostradale, viaria statale e ferroviaria. Potenziamento delle attrezzature portuali e aeroportuali.

Periodo di attuazione del piano: tre fasi (fino al 1967; 1967-1980; 1980-1995).

L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali previsti dal progetto a carico del Consorzio è di 52.000 milioni di lire.

In basso ed a fronte: vedute dell'agglomerato industriale di Bari.



Progetto definitivo del piano; rappresentazione nel rapporto 1 : 200.000.

Area di sviluppo industriale di Brindisi

Piano redatto dalla Cegos-Italia, S.p.A., Milano
(*approvato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno*)

superficie territoriale dell'Area: 183.600 ha
popolazione residente al 1961: 345.635
superficie dei lotti industriali: 1885 ha *(inclusa Monteshell Petrochimica)*
numero di addetti all'industria previsti: 35.000 circa
investimenti infrastrutturali previsti: 62.900 milioni di lire

Sono previsti un agglomerato industriale principale a Brindisi (1) (1.700 ha e 25.000-30.000 addetti nel 1975, inclusa la Monteshell Petrochimica) e tre agglomerati satelliti a Fasano (2), Ostuni (3) e Francavilla (4) (complessivamente 185 ha e 7.400-11.100 addetti).

Entro il perimetro dell'agglomerato di Brindisi sono individuate la zona dei servizi del porto industriale (A), la zona delle industrie portuali (B), la zona delle industrie petrochimiche (C), la zona delle industrie medie e leggere (D), la zona delle industrie leggere e agricole (E), la zona delle industrie inquinanti (F), la zona delle industrie artigianali (G), la zona di espansione eventuale (H), impianti tecnologici vari (I), alcuni quartieri di abitazione che necessitano di stretta contiguità con le zone di lavoro e fascie verdi di rispetto.

Strade di scorrimento veloce per l'allacciamento di Brindisi, con Taranto, valle del Basento, Lecce.

Costruzione del porto industriale, opere per l'approvvigionamento di acqua per uso industriale, raccordi ferroviari, ecc.

Periodo di attuazione del piano: tre fasi (fino al 1967, 1968-1970 e 1971-1975).

L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali delle prime due fasi previsti dal progetto definitivo è di 62.900 milioni di lire circa (61.450 per l'agglomerato di Brindisi e 1.450 per gli agglomerati satelliti).

In basso: *un quartiere per addetti.*
A fronte: *una veduta dello stabilimento Monteshell Petrochimica.*

Porto
di
Brindisi

BRINDISI

A

B

C

D

E

F

G

H

I

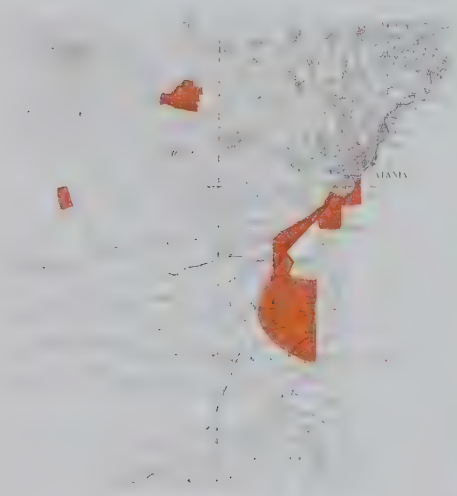
Progetto dell'agglomerato industriale di Brindisi; rappresentazione nel rapporto 1 : 50.000

Area di sviluppo industriale di Catania

Piano redatto dalla Cegos-Italia, S.p.A., Milano e dalla Sta-Progetti, Catania

(progetto definitivo in corso di redazione)

superficie territoriale dell'Area: 67.000 ha
popolazione residente al 1961: 469.747
superficie netta dei lotti industriali: 820 ha
numero di addetti all'industria previsti: 43.000
investimenti infrastrutturali previsti: 45.953 milioni di lire



Progetto preliminare del piano; rappresentazione nel rapporto 1 : 200.000.

Progetto dell'agglomerato industriale di Rotondella; rappresentazione nel rapporto 1 : 50.000.

Progetto dell'agglomerato industriale di Catania; rappresentazione nel rapporto 1 : 50.000.

Sono previsti 3 agglomerati industriali: Pantano D'Arci (1), Piano Tavola (2) e Rotondella (3). Attrezzature di servizio in ciascun agglomerato.

La superficie netta dei lotti complessiva è di 820 ha circa e la corrispondente occupazione presunta è di 43.000 addetti.

Sono individuati gli ambiti di sviluppo residenziale e turistico; le zone di interesse paesaggistico ed archeologico, e quelle per lo sviluppo agricolo.

Rete viaria a scorrimento veloce di allacciamento al porto e al sistema autostradale per Palermo, Messina e Siracusa.

Raccordi ferroviari. Potenziamenti del porto.

Periodo di attuazione del piano: tre fasi (fino al 1970, 1971-1975 e 1976-1980).

L'ammontare complessivo degli investimenti infrastrutturali previsti dal progetto preliminare è di 45.953 milioni di lire dei quali l'80% a carico del Consorzio (esclusa l'attrezzatura dell'agglomerato di Rotondella).

Progetti tecnico-operativi o programmazione territoriale?

Nei paragrafi precedenti si sono anzitutto illustrate le finalità e la strumentazione dell'operazione delle Aree e dei Nuclei e ci si è successivamente soffermati sull'impostazione metodologica che si era voluta dare ad alcuni piani di sviluppo industriale, perché essi potessero caratterizzarsi come strumenti sia preliminari ad una piú vasta opera di programmazione, che operativi per l'attuazione di alcuni interventi prioritari e specifici.

Esaminiamo ora, ricollegandoci a quanto già detto, i fattori che hanno condizionato quei piani al punto da renderli, o dal punto di vista progettuale o da quello attuativo, progetti o, nel migliore dei casi, piani di tipo tecnico-operativo per la sistemazione dei complessi industriali in corso di insediamento e dei loro servizi.

Abbiamo indicata la formula istitutiva dei Consorzi e dei piani industriali, con la quale si era voluta assicurare all'operazione delle Aree e dei Nuclei una netta indipendenza rispetto al sistema delle competenze esistenti.

La sua adozione va rapportata, non c'è dubbio, ad una situazione politica e amministrativa molto difficile e pertanto alla volontà degli organi responsabili di procedere in modo spedito ed efficiente, liberi da pastoie burocratiche di ogni genere. Ma fondamentalmente quella formula è derivata, e di ciò sono controprova le esperienze dei piani, dalla convinzione che lo sviluppo industriale dei territori del Mezzogiorno potesse essere innescato dall'insediamento di alcuni complessi industriali e sollecitato con alcuni incentivi, al di fuori di un'opera di programmazione e di pianificazione globale, quasi si fosse trattato della messa in moto di un meccanismo autonomo. Interpretata la infrastrutturazione di base delle zone industriali, in questo contesto, come uno dei tanti incentivi tecnico-economici disponibili (agevolazioni fiscali, crediti, contributi, ecc.), l'ordinamento urbanistico dei territori si poneva come una problematica di secondo grado, perché ritenuto scarsamente incisivo sul processo di sviluppo economico. In una fase seguente, ad affermazione avvenuta di una nuova condizione economica, la pianificazione urbanistica poteva essere chiamata in causa per razionalizzare e disciplinare, nelle forme consuete dei piani regolatori, i vari elementi fisici degli aggregati urbani.

Il motivo dominante delle raccomandazioni degli organi responsabili per la redazione di tutti i piani industriali diventava cosí la formulazione delle previsioni di sviluppo industriale, da intendersi come rilievo, e di questo si è già parlato, delle tendenze ubicative in atto e, in concreto, delle sole industrie già installate o concordate e dei loro servizi.

In questa chiave, i progetti dei piani di sviluppo industriale potevano essere recepiti dagli organi responsabili solo per alcune specifiche richieste da parte delle industrie in corso di insediamento, ma non per una problematica piú vasta, che avrebbe dovuto essere verificata ad un livello di competenze adeguato, dove cioè fosse tecnicamente possibile programmare e coordinare gli interventi.

Si verificava cosí l'assurdo caso, da un lato, della predisposizione di un complesso di opere, facenti capo a numerose iniziative, a scala dell'intero Mezzogiorno (per esempio: metanodotto fra Matera e Bari, elettrodotto fra il Mercure e le Puglie, autostrada fra Roma e l'Aquila, strade di scorrimento veloce, nuovi porti industriali, invasi e opere di captazione di sorgenti di acqua e di falde sotterranee per l'approvvigionamento idrico, ecc.), concordate alle volte direttamente fra le amministrazioni competenti e le singole industrie, di cui i piani dovevano tenere conto registrandole come uno stato di fatto; e dall'altro, dell'obbligo dei progettisti di attenersi nel modo piú rigoroso alla previsione di opere di limitata entità, che costituissero il solo allacciamento delle zone industriali alle reti infrastrutturali generali e che non sollevassero problemi di competenza con le altre amministrazioni.

Non si potevano certo attendere i risultati degli studi dei piani industriali per procedere alla esecuzione delle opere richieste dall'insediamento dei grandi complessi industriali ed è anche vero che tali opere avrebbero richiesto approfondimenti e azioni ulteriori per trovare una compiuta determinazione nel quadro generale degli interventi. Ma è anche vero che la procedura adottata non doveva costituire la norma, ma, eventualmente, la sola fase di spunto.

Ciò equivaleva a disgiungere i poli di sviluppo industriale da un sistema di connessioni e da un contesto operativo a largo raggio, che avrebbero dovuto alimentarli, facendo coagulare al loro interno gli effetti di vaste intraprese. Aree e Nuclei potevano configurarsi, in questa fase, solo come dei possibili contenitori di attività economiche, ma non certo come strutture economiche in espansione. La loro delimitazione, non c'è bisogno di rilevarlo, aveva valore unicamente metodologico e non tecnico, come poteva essere invece nel caso delle zone di intervento di bonifica e di sistemazione montana, o dei complessi irrigui, ecc.

In questa prospettiva, l'approvazione delle previsioni delle zone industriali nei piani da parte degli organi responsabili avrebbe avuto valore solo formale, cosí come era avvenuto per i piani urbanistici tradizionali, se al tempo stesso non si fosse iniziato quel lungo lavoro di studio e di verifica a livello superiore, atto a definire, secondo diverse approssimazioni, i termini degli interventi necessari per l'attrezzatura di quelle zone industriali, sul breve e sul lungo termine. Peraltro, si imponeva il ritorno di quei dati a livello delle Aree e dei Nuclei, perché essi rappresentavano le sole e vere garanzie su cui Consorzi Industriali ed altre amministrazioni avrebbero potuto contare per svolgere, in sede locale, una ben fondata politica di sviluppo.

D'altra parte l'operazione delle Aree e dei Nuclei è solo nella fase di avviamento. La chiarificazione di problemi procedurali cosí complessi e l'attuazione dei relativi apparati organizzativi richiedono necessariamente un lungo tempo di sperimentazione. Non solo, ma essi presuppongono, ancor prima, un non indifferente lavoro di approfondimento degli elementi conoscitivi e di razionalizzazione degli studi. E su questo la Cassa per il Mezzogiorno si è impegnata da anni.

A questo proposito va sottolineato che la industrializzazione dei territori delle Aree e dei Nuclei poteva essere attuata solo nel quadro di un disegno generale, coerente e finalizzato, degli interventi infrastrutturali ed economici. Vogliamo cioè dire che il suo significato andava bene al di là di quello dello sviluppo del settore secondario. Essa poneva temi totalmente nuovi, implicando una completa revisione dei criteri tradizionali che avevano fino allora guidato le azioni per la trasformazione fisica, agricola ed infrastrutturale del Mezzogiorno. Essa si caratterizzava come un concetto che investiva la totalità dei settori e l'intero modo di vita del Mezzogiorno e comportava l'allineamento di tutti gli interventi su uno stesso livello di efficienza.

Basta pensare al problema delle zone industriali e delle loro infrastrutture e del ricupero di estese porzioni di terreni per una loro urbanizzazione. Ciò richiedeva un tipo di bonifica idraulica ed idro-geologica totalmente diverso da quello che si era assunto anni addietro in vista di una utilizzazione solo agricola od estensiva dei terreni. Tale è stato il caso di numerose Aree e Nuclei la cui industrializzazione significherebbe,

per coerenza, un radicale ricupero fisico, anche se graduale, dei loro territori.
Un discorso del genere vale anche rispetto ai rapporti industria-agricoltura. In che modo poteva essere formulata una ipotesi di sviluppo industriale, in senso lato, in corrispondenza di un territorio segnato da un'agricoltura ancora ferma ai principi della riforma ed incapace di darsi un'organizzazione moderna ed industriale? In tutti questi casi, una previsione di sviluppo industriale non si poteva determinare per « differenza », tenuto conto degli altri settori e dei loro eventuali programmi.
L'industrializzazione era dunque un fenomeno che veniva a sovvertire un intero ordine di criteri, di obbiettivi e di azioni. Cosí gli antichi equilibri si rompevano e ci si doveva rimettere al lavoro per costruire un nuovo sistema. Questo è il motivo per cui numerosi piani industriali hanno finito col caricarsi, inevitabilmente, di un complesso di contenuti, che andavano dalle ipotesi generali di sviluppo, ai singoli programmi economici di settore, ai piani particolareggiati delle zone industriali di prima attrezzatura, ai progetti esecutivi delle opere infrastrutturali, in un notevole sforzo di supplenza ai soggetti esistenti e non esistenti di una piú generale azione di programmazione.
Ma che valore aveva, in pratica, supplire con studi ed ipotesi alla carenza di ben precisati e coerenti programmi da parte delle singole amministrazioni? E che senso avevano, agli effetti della migliore utilizzazione delle risorse, alcuni accordi presi di volta in volta, in nome del coordinamento, in base a finalità e a convenienze del tutto contingenti nonché a criteri e a valutazioni non comparabili fra loro, per esempio da consorzi industriali e da consorzi di bonifica per una ripartizione delle disponibilità idriche?
Questo significa, in poche parole, che cacciati dalla porta i problemi rientravano dalla finestra. Vogliamo cioè dire che la formula di intervento settoriale e di non interferenza con le competenze delle altre amministrazioni non era sostenibile. Il contenuto dei piani industriali si riduceva, per forza di cose, alla sola sistemazione degli insediamenti in corso.
E facciamo qualche esempio.
Nel caso del piano di Sibari, gli studi avevano posto in chiaro che l'agglomerato industriale all'interno del territorio del Nucleo non era sufficiente a servire l'intera piana e il suo hinterland e che esso si caratterizzava quindi come parte di un ipotetico sistema industriale piú ampio. Arrivati a questo punto, alla formazione di un vero e proprio piano si opponevano due sostanziali condizioni.
La prima era l'inderogabile obbligo di prevedere un solo agglomerato industriale, all'interno del Nucleo. Questa era una soluzione poco efficiente per molte ragioni e comunque poco sostenibile per la inoperabilità di un controllo degli impieghi del suolo nel territorio della piana.
La seconda era la totale carenza dei presupposti politici, giuridici e amministrativi necessari per la formazione di un piano di sviluppo globale.
La complessità del problema derivava dalla sovrapposizione nel territorio di numerosi interessi in atto e potenziali (agricoli, turistici, archeologici, industriali, ecc.), di cui erano portatrici varie amministrazioni ed associazioni e dalla necessità di codificare anticipatamente il ruolo e le responsabilità di ognuna di esse nel quadro sia delle scelte e delle direttive per la formazione del piano che degli interventi per la sua attuazione. Non c'è bisogno di notare che ogni studio, intrapreso al di fuori di questa forma, si sarebbe risolto in pura esercitazione teorica, di nessuna portata operativa.
La via che rimaneva allora da seguire era rispondere alle immediate esigenze dei complessi industriali in corso di insediamento, il che peraltro comportava un difficile lavoro di progettazione e di coordinamento, evitando di compromettere con i primi interventi industriali e infrastrutturali le possibili linee di un piano di sviluppo globale e rinviando a questo una problematica che, al momento, data la strumentazione disponibile, non poteva essere affrontata.
Negli studi del piano della Valle del Basento, si riproponeva, seppure in forma diversa, la stessa situazione.
Accertata la necessità di inserire la valle in un sistema territoriale e produttivo a piú larga scala ai fini, se non altro, del funzionamento dei tre complessi petrochimici (vedi, a conferma di ciò, la localizzazione presso Matera, avvenuta nelle more di approvazione del piano, di altre industrie, concordate a livello politico), l'espansione della zona industriale esistente diventava, data la mancanza dei necessari riferimenti, un problema indeterminato.
Si potevano indicare nel piano alcune aree comprese fra le proprietà dell'Anic, della Montecatini e della Pozzi come teoricamente favorevoli all'insediamento di industrie di prima trasformazione. Ma la loro approvazione sarebbe rimasta generica, perché buona parte delle opere infrastrutturali a servizio dei tre complessi petrochimici erano state dimensionate rispondendo di misura alle loro esigenze. Questa risultava, in definitiva, per molte ragioni, la soluzione piú plausibile. Il vero quesito era evidentemente a monte e cioè l'opportunità o meno, nel contesto della strumentazione e dei mezzi finanziari disponibili, della scelta del territorio della Valle del Basento per la localizzazione di quei tre complessi industriali.
Per quanto riguarda i piani industriali di Taranto e di Caserta, le premesse per la redazione degli studi sono state, senza dubbio, largamente piú favorevoli che nei due casi precedenti. Anzitutto, come si è visto, la regolamentazione concedeva sufficienti gradi di libertà nella articolazione delle zone industriali ed inoltre i vincoli e le potenzialità di sviluppo dei vari settori emergevano con sufficiente evidenza e coerenza.
Ma vediamo come si sono pronunciati gli organi responsabili sulle indicazioni di quegli agglomerati.
Nel decreto di approvazione del piano di Taranto è stata confermata l'attrezzatura dell'agglomerato industriale-portuale le cui « previsioni di sviluppo risultavano basate sulla creazione del quarto centro siderurgico e su altre industrie di base già in costruzione o programmate ».
La rete infrastrutturale di base per l'allacciamento del centro siderurgico era infatti talmente imponente da offrire una disponibilità marginale per altre industrie. Questa era una circostanza molto positiva di cui avvalersi, però a patto di predisporre tempestivamente tutte quelle misure necessarie per la concreta determinazione dell'attrezzatura degli altri agglomerati industriali.
In realtà, mentre per l'agglomerato di Grottaglie è stata approvata la sola indicazione di zona, subordinandone l'attrezzatura alla « formulazione di fondate previsioni di sviluppo basate su iniziative relative a processi industriali di integrazione e di complementarietà con quelli attualmente programmati »; l'agglomerato di Massafra è stato approvato solo per una sua assai limitata porzione, dato l'accoglimento delle osservazioni presentate da un gruppo di privati e di associazioni interessati al mantenimento della destinazione agricola di

quella zona. Al riguardo possiamo ripetere che « dove le previsioni dei piani industriali non pestavano i piedi ad alcuno, cosa abbastanza rara, tutto è andato bene; ma dove la situazione urbanistica era complessa, dove gli interessi di parte si sovrapponevano, dove c'era diffidenza verso le intenzioni dell'altro, ogni risoluzione o indicazione ipotetica di risoluzione da parte dei progettisti è rimasta lettera morta. Il dissenso iniziale non ha consentito neppure di affrontare il problema, e cioè la inchiesta della destinazione migliore dei terreni in un quadro di interessi generali, perché l'istituto del piano industriale, la procedura prevista ed in particolare la situazione generale non consentivano di affrontare una realtà di questo genere » [7].

E per quanto riguarda gli agglomerati industriali dell'Area di Caserta, si ha ragione di temere che l'approvazione riguarderà solo le due zone industriali, a nord del Volturno e a sud di Caserta, previste nel piano per la sistemazione degli insediamenti esistenti, che peraltro sono aumentati sensibilmente nelle more di approvazione del piano data la totale carenza di un controllo urbanistico, con rinvio sine die della realizzazione di altri agglomerati ed opere infrastrutturali che costituiscono il presupposto per una razionale ed efficiente organizzazione urbanistica del territorio dell'Area.

Qui si è ben consapevoli dei limiti e dei gradi secondo cui si deve svolgere l'azione pubblica per il recupero dei territori del Mezzogiorno, nonché delle condizioni e delle potenzialità effettive di essi. Ciò che si vuole osservare è che il problema della giusta misura da adottare per il dimensionamento dei piani non si pone in termini di quantità prefissate al di fuori di un quadro generale di riferimenti, ma fondamentalmente nella esigenza di una rigorosa metodologia.

È necessaria ora una revisione totale dei criteri, degli strumenti e delle procedure.

In primo luogo si deve ricostruire una prospettiva di sviluppo industriale sul lungo termine per il Mezzogiorno.

Non si tratta di risolvere solo gli urgenti problemi della occupazione, ma anche quelli della efficienza di un sistema strutturale e infrastrutturale di base a grande scala che, non solo apra il Mezzogiorno ad una dimensione industriale europea e mondiale, ma costituisca anche la indispensabile premessa del suo progresso civile ed economico.

E ciò presuppone la definizione di funzioni specializzate a livello nazionale (porti, aeroporti, autostrade, fonti energetiche, ecc.), che realizzino la impalcatura di sostegno dei poli industriali. La contrapposizione competitiva di Aree e di Nuclei ed una politica di interventi frazionati, episodici, ripetitivi per ciascuno di quei territori, non possono certo produrre risultati validi in un contesto piú generale e sul lungo termine. Ciò equivale ad una destinazione poco efficiente degli investimenti pubblici.

Perché questa prospettiva possa essere formulata e realizzata occorre rovesciare i presupposti politici e culturali su cui finora è stata impostata l'operazione delle Aree e dei Nuclei ed attuare una programmazione operativa a livello dell'intero Mezzogiorno, cosí da comporre ogni intervento in un quadro coerente e finalizzato e cosí da svolgere un'azione largamente anticipatrice.

È nell'arco di tempo dei prossimi anni che si determinerà lo assetto dei territori meridionali. Poi, sarà troppo tardi per fare, ma vi sarà solo il tempo per tentare i ripari.

Problemi industriali e problemi civili

Abbiamo visto che il problema dello sviluppo industriale poco si prestava ad un trattamento tecnicamente circoscritto, anche ad intenderlo come quello della localizzazione di alcune attività economiche del settore secondario, perché esso andava inquadrato in un processo di profonde e congiunte trasformazioni di tutti i settori della vita civile e produttiva e dell'organizzazione territoriale; e che, nonostante le cautele da parte degli organi responsabili, la loro migliore buona volontà e i loro sforzi non indifferenti, la strumentazione resa disponibile dalla formula istitutiva delle Aree e dei Nuclei si era dimostrata insufficiente non solo a risolvere, ma anche ad affrontare la globalità dei nuovi problemi.

Fra questi, uno dei piú gravi, sul quale vogliamo ora soffermarci, è quello dell'organizzazione urbanistica dei territori delle Aree e dei Nuclei.

Un esempio a questo riguardo è ancora quello della Valle del Basento. L'insediamento dei tre complessi petrochimici richiedeva la realizzazione di numerose attrezzature di servizio ed in particolare di alcuni quartieri residenziali.

La soluzione di questo tema si presentava particolarmente difficile per due motivi e cioè, da un lato, per le condizioni ambientali del territorio (centri abitati impervi e in situazioni rovinose per dissesti idrogeologici e livello delle attrezzature; e inidoneità del fondo valle ad estese urbanizzazioni per ragioni fisiografiche, idrauliche e climatiche, anche in relazione alla tecnologia dei complessi petrolchimici) e, dall'altro, per la sovrapposizione dei problemi urbanistici immediati con quelli a lungo termine (decreti di trasferimento di alcuni centri abitati pericolanti, espansione della zona industriale, inserimento della valle in un sistema economico e territoriale piú ampio, ecc.).

Sarebbe stato necessario, pertanto, studiare, nel tempo stesso della redazione del piano industriale, il piano urbanistico intercomunale o comprensoriale dei sette Comuni interessati. Ma ciò presupponeva una base di intese e di accordi fra quei Comuni, cui evidentemente non poteva essere estranea la città di Matera, che in realtà non ci è stata. E non poteva neppure esserci, perché la soluzione del problema non si poneva in termini di coordinamento, che avrebbe lasciato aperti contrasti e conflitti, ma di integrazione da realizzare nell'ambito di un nuovo sistema territoriale e amministrativo.

Nelle more di approvazione del piano industriale e nel mezzo degli studi delle soluzioni urbanistiche piú urgenti, una delle tre industrie, in contrasto con le indicazioni del piano, diede corso alla costruzione nel fondo valle di un intero quartiere residenziale fuori del recinto del suo stabilimento, con il consenso e l'autorizzazione degli organi competenti.

È comprensibile che, in condizioni ambientali cosí sfavorevoli, ci si sia voluti cautelare predisponendo tempestivamente, a proprie spese, i servizi indispensabili. Ma è anche evidente che, in una assoluta carenza di controlli e di azioni urbanistiche, tutto ciò può avere compromesso una soluzione razionale dei problemi territoriali e incoraggiato una caotica e scadentissima urbanizzazione del fondo valle.

Nel caso della Valle del Pescara, gli inconvenienti dovuti alla mancanza di controlli sono assai gravi. Le fascie agricole irrigue si vanno trasformando in lottizzazioni e gli insediamenti residenziali vanno progressivamente chiudendo le zone destinate dal piano all'industria. Una coesistenza degli impieghi del suolo appare sempre piú precaria ed i vari Comuni non sono in grado di trovare un'intesa per un'azione che definisca ed attui una efficace politica di sviluppo urbano.

Per quanto riguarda l'Area di Caserta, si sono già riferiti i gravi inconvenienti dovuti all'espansione incontrollata di quella città, da porre in relazione con la realizzazione dell'auto-

strada del Sole e con la localizzazione di alcuni insediamenti industriali di grandi dimensioni.
Anche in questo caso sarebbe stato indispensabile redigere, nel quadro delle linee direttrici del piano industriale, il piano intercomunale o comprensoriale dei Comuni della costellazione di Caserta nonché di quella di Aversa, o per lo meno fissare alcuni criteri operativi per i primi controlli ed interventi urbanistici in attesa che si definisse una politica urbanistica a scala metropolitana.
E non c'è dubbio che l'eventuale attrezzatura di zone industriali creerà, in questo vuoto di poteri e di strumenti delle Amministrazioni locali, una situazione di ben maggiore disagio. Il funzionamento di una comunità moderna, basato su una rete di complesse interdipendenze di lavoro residenza e servizi fra luogo e luogo, richiede uno spazio geografico che non ha piú nulla a che fare con quello dei territori comunali. Perché un assetto urbanistico del genere possa essere attuato, occorrono, come si diceva prima, anzitutto ordinamenti amministrativi radicalmente diversi da quelli esistenti. Questi ultimi comportano un netto antagonismo fra i Comuni, che si traduce nel tentativo, da parte di ciascuno di essi, della massima concentrazione all'interno dei propri territori. Non a caso Caserta ed altri Comuni hanno impostato singolarmente, nelle more di approvazione del piano industriale e senza tenere conto del sistema di connessioni indicate in esso, la formazione del proprio piano regolatore.
Numerosi piani industriali hanno voluto indicare le trasformazioni urbane che si ponevano come condizione indispensabile per una compatibilità di quei territori con uno sviluppo non solo industriale, ma globale.
La determinazione dei sistemi territoriali in quei piani industriali era dunque fondata su un complesso di premesse e di obiettivi di sostanziale importanza per la vita delle loro popolazioni, che presupponevano, pure se in modo parzialmente elastico e differito, una loro traduzione in precisi programmi, a breve e a lungo termine, da parte delle Amministrazioni locali.
Le numerose conferenze dei servizi che si sono fatte hanno avuto esito positivo nel senso che i concetti generali informatori dei piani hanno riscosso, generalmente, il pieno consenso dei vari rappresentanti delle Amministrazioni locali e degli altri Enti. Ma per quanto riguarda l'approvazione o l'effettivo recepimento degli elementi di progetto di quei piani, quali linee direttrici per i singoli piani regolatori comunali e gli interventi operativi, il discorso è ben diverso, anche perché la forza giuridica dei piani industriali era quella, come si è visto, dei piani territoriali di coordinamento.
Raccolta la problematica sottoposta dai vari progettisti, la raccomandazione degli organi responsabili a tutti i Consorzi di quelle Aree e di quei Nuclei è stata la promozione di una azione comune e cioè la sollecitazione delle Amministrazioni locali a perfezionare la procedura necessaria per il concreto avvio dei piani urbanistici.
Ma quella raccomandazione è rimasta del tutto generica perché i Consorzi, proprio per la loro formula istitutiva, non potevano porsi in un ruolo di supercoordinamento.
A questo riguardo, vale la pena di esaminare il contenuto del decreto di approvazione del piano di Taranto. Esso, per quanto abbia riconosciuto che « l'impostazione data al progetto del piano regolatore dell'Area di sviluppo industriale di Taranto appare valida, in quanto l'intesa a realizzare una sistemazione del comprensorio che tiene conto di tutti i fattori influenti sullo sviluppo economico e sociale dei Comuni facenti parte del Consorzio », non si è pronunciato sulle indicazioni di progetto degli sviluppi urbani di Taranto, di Massafra, di Grottaglie, ecc. rinviandone il problema alla competenza di studi urbanistici specifici.
Questa posizione risulta del tutto coerente con la impostazione che si era voluta dare all'operazione delle Aree e dei Nuclei, ma in questo modo non si è risposto ad un complesso di assillanti quesiti. Il rinvio ha in effetti valore solo formale, perché le Amministrazioni locali non hanno avuto, almeno finora, la forza di recepirli e di risolverli.
A questo proposito, per inciso, non è certo da sottovalutare il valore culturale che hanno avuto alcuni piani. L'avere sottoposto all'opinione pubblica modelli di organizzazione urbanistica che si innestavano sulle migliori esperienze europee e mondiali e che peraltro derivavano da un'attenta valutazione delle condizioni locali e delle loro possibili trasformazioni, è stato certo di notevole importanza ed, in parte, efficacia. Il disegno generale di quei sistemi territoriali è diventato, di fatto, il riferimento per le azioni delle Amministrazioni locali. Basta pensare al piano predisposto dal Comune di Taranto per lo sviluppo dell'edilizia economica e popolare a nord della città nel quadro delle linee generali definite dal piano industriale, senza parlare della coraggiosa volontà di altri Comuni di intraprendere un'azione comune e coordinata. Ma, a parte questi risultati, si può osservare che, a distanza di molti anni, il problema della formazione del nuovo piano regolatore del Comune di Taranto è ancora del tutto aperto.
Non è certo in questo saggio che possiamo analizzare le tante e complesse ragioni che non hanno concesso alle Amministrazioni locali di rispondere in modo rapido ed efficiente alla sollecitazione dei piani industriali.
Sono evidentemente proprio quelle ragioni che avevano suggerito agli organi responsabili l'adozione di quel tipo di formula istitutiva per l'operazione delle Aree e dei Nuclei.
Vogliamo solo sottolineare che ciò è dipeso non solo da una cronica carenza di strumenti giuridici e amministrativi e di mezzi finanziari e organizzativi, ma anche da una perplessità psicologica dei singoli e delle amministrazioni di fronte alle dimensioni dei nuovi problemi e alle prospettive che la loro risoluzione comportava; e dalla difficoltà politica delle nuove scelte, dovuta, fra l'altro, al sovvertimento dei tanti interessi solidificati nel vecchio equilibrio.

Il nuovo quadro politico e legislativo

Si sono voluti finora indicare, in termini molto generali, i principali problemi che hanno condizionato la formazione di numerosi piani di Aree e di Nuclei e le esperienze concordi che si sono tratte dai loro studi circa le conseguenze implicite in una impostazione metodologica insufficiente.
Sarebbe peraltro un grave errore volere concludere negativamente, in modo affrettato e definitivo, sull'esito dell'operazione delle Aree e di Nuclei. Si tratta infatti di un'operazione di grande complessità, da poco iniziata e suscettibile di essere corretta, integrata e perfezionata nel tempo in base a verifiche, a contributi fattivi e all'evoluzione di un'intera situazione politica italiana. Queste considerazioni sono avvalorate da due recenti provvedimenti governativi di sostanziale importanza per la vita del nostro Paese tali da poter modificare tutte le premesse di quell'operazione, e cioè il Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 presentato dal Ministro del Bilancio, on. Pieraccini e approvato dal Consi-

glio dei Ministri il 2 giugno 1965 e la Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, legge 26 giugno 1965, n. 717.

Riportiamo anzitutto alcune enunciazioni contenute nel primo documento, di particolare rilevanza in ordine all'assetto territoriale del Mezzogiorno.

Le finalità generali della programmazione consistono nella eliminazione degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano l'attuale sviluppo economico italiano ed in particolare del divario tra le zone arretrate, ed in particolare il Mezzogiorno, e le zone avanzate.

Circa i modi e i mezzi dell'azione programmatica, l'articolazione territoriale del Programma sarà assicurata dall'ordinamento regionale, dalla legge che disciplina le procedure e l'iter del Programma economico nazionale, dalla nuova legge urbanistica e dalla legge di rinnovo della Cassa per il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le Regioni, ad esse sarà assegnato il compito di elaborare proposte organiche per la formulazione del Programma economico nazionale e, in sede di attuazione di quest'ultimo, le Regioni redigeranno un programma urbanistico, nel quadro delle competenze costituzionali loro assegnate. In attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale, al fine di assicurare la partecipazione degli Enti locali e delle Amministrazioni decentrate alla stesura del Programma economico nazionale, si sono già istituiti in ciascuna Regione i Comitati regionali per la programmazione economica.

La nuova legge urbanistica costituirà un indispensabile strumento di intervento per attuare un'economica e razionale formazione dei nuovi insediamenti, nel quadro della generale sistemazione del territorio.

La legge di rinnovo della Cassa per il Mezzogiorno per un altro quindicennio, che si impone per proseguire l'azione intrapresa nel primo quindicennio e per raccogliere appieno i risultati del grande sforzo di investimento già effettuato, prevede poi l'inquadramento di questo intervento nell'ambito della programmazione nazionale e la piú precisa qualificazione e specificazione di esso rispetto ai territori e ai settori nei quali si esplica.

A tale fine si dovrà realizzare un piú stretto coordinamento fra intervento straordinario e intervento delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti locali.

Al Programma economico nazionale spetta di stabilire le finalità, le direttive e i criteri dell'intervento sia ordinario che straordinario nel Mezzogiorno.

Un apposito Comitato, operante nell'ambito del Comitato interministeriale per la Programmazione economica e presieduto dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, formula piani quinquennali per il coordinamento degli interventi pubblici in attuazione del Programma economico nazionale. I piani quinquennali di coordinamento sono approvati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica. Le direttive dei piani sono vincolanti per le Amministrazioni statali e gli Enti sottoposti alla loro vigilanza e per la Cassa per il Mezzogiorno.

Il Programma prevede un ammontare di 14.700 miliardi di lire di investimenti lordi fissi e 670.000 nuovi posti di lavoro nel Mezzogiorno nel quinquennio 1965-69 rispetto ad un totale di 36.550 miliardi di lire e di 1.550.000 nuovi posti di lavoro in Italia.

Il raggiungimento di questi obiettivi, che innalzano al 40% gli investimenti lordi fissi e i nuovi posti di lavoro nei settori extra-agricoli da localizzarsi nel Mezzogiorno rispetto al 25% registrato nel quinquennio 1959-63, richiede una maggiore concentrazione degli interventi in determinate « aree di sviluppo globale », una accentuazione della politica di industrializzazione, la qualificazione degli investimenti agricoli nelle aree irrigue, un intensificato volume di iniziative turistiche e la prosecuzione dell'azione diretta all'adeguamento delle infrastrutture.

Le « aree di sviluppo globale » saranno caratterizzate da notevoli possibilità di sviluppo industriale, agricolo e turistico, da una consistente attrezzatura di opere e di servizi pubblici e da una tendenziale immigrazione da altre parti del territorio. Esse dovranno essere definite in sede di attuazione del Programma economico nazionale.

Per quanto riguarda gli stanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno per il primo quinquennio, essi sono complessivamente di 1.700 miliardi di lire, contro i 2.216 miliardi del quindicennio 1950-65 (industria, agricoltura, turismo, infrastrutture generali ed altri interventi). Di essi il 44,1% e cioè 750 miliardi di lire sono destinati all'industria, contro il 6,9% e cioè 152 miliardi del quindicennio 1950-65.

Il programma di industrializzazione prevede che dei 670.000 nuovi posti di lavoro da creare nei settori extra-agricoli nel Mezzogiorno 380.000 riguarderanno le attività industriali. Ciò corrisponde ad un ammontare di investimenti lordi di circa 4.000 miliardi di lire.

Gli investimenti industriali si localizzeranno prevalentemente nelle « aree di sviluppo globale », ed in particolare nelle Aree e nei Nuclei di industrializzazione, che dovranno assorbire circa l'80% dei nuovi posti di lavoro nell'industria per l'intero Mezzogiorno.

Gli investimenti industriali dovranno riguardare prevalentemente le industrie manifatturiere.

L'intervento pubblico incoraggerà la localizzazione di nuove grandi imprese industriali nel Mezzogiorno, ma si dovrà peraltro stimolare gli investimenti nelle imprese di medie dimensioni con alto grado di efficienza tecnologica e notevole capacità di assorbimento di mano d'opera.

I principali strumenti di cui l'azione pubblica dovrà avvalersi per conseguire gli obiettivi indicati sono costituiti dalla programmazione delle grandi infrastrutture, dalla manovra degli incentivi e dalle iniziative delle imprese pubbliche.

Il programma di intervento straordinario nel settore agricolo si riferisce fondamentalmente alla valorizzazione dei complessi irrigui, alla sistemazione montana, alla conservazione del suolo e al rimboschimento.

L'irrigazione interesserà circa 200.000 ettari su un totale di 1 milione di ettari irrigabili nel lungo periodo.

Per quanto riguarda lo sviluppo del turismo, l'intervento straordinario nel settore sarà concentrato in un numero limitato di « comprensori di interesse turistico », sulla base di specifici piani di valorizzazione.

Il programma d'intervento straordinario nel campo delle infrastrutture sarà indirizzato, oltre che al completamento delle opere intraprese nel passato, anche alla impostazione di nuove opere di notevole importanza per il sistema economico meridionale, fra le quali in particolare gli acquedotti e la viabilità. Grande rilievo assumerà poi l'intervento ordinario, specie nel settore viabilistico, ferroviario e portuale.

Passiamo ora ad esaminare la legge 26 giugno 1965, n. 717, riferendoci in particolare alla relazione illustrativa del suo disegno di legge e riportiamo alcuni passi di particolare significato nel contesto del nostro discorso.

Si rileva in essa che il complesso di leggi che regolano l'intervento pubblico nel Mezzogiorno ed emanato fra il 1950 ed il 1965 ha bisogno attualmente di un perfezionamento e, in alcune sue parti, di un profondo rinnovamento in aderenza alle scelte generali di governo effettuate con la programmazione economica nazionale e con la istituzione delle Regioni a statuto ordinario.
Si precisa cosí che il processo di integrazione dell'economia meridionale nel sistema economico nazionale ed internazionale, attraverso l'eliminazione dei tradizionali squilibri, rimane uno degli obiettivi fondamentali della politica economica italiana, caratterizzata nella presente fase dalla programmazione economica nazionale.
Definite le due finalità contemporanee dell'adeguato incremento della occupazione e della produttività, si rinvia alla programmazione economica la determinazione del contenuto degli interventi necessari capaci di eliminare il dualismo tradizionale del sistema economico nazionale attraverso la formazione di un meccanismo autonomo di sviluppo nel Mezzogiorno.
In questo quadro, la legge sopra indicata si propone di rispondere a questi due scopi: realizzare una strumentazione istituzionale e organizzativa capace di conferire unità ed organicità a tutto l'intervento pubblico nel Mezzogiorno nella sua fase di attuazione; ed attuare forme piú incisive di intervento per accelerare il processo di industrializzazione e favorire l'introduzione di tecniche piú progredite nelle altre attività produttive.
Il primo problema affrontato dal disegno di legge è quello del coordinamento degli interventi pubblici straordinari e ordinari. Mentre questo per il passato non ha mai trovato una soddisfacente soluzione dato il meccanismo della legge, con le nuove disposizioni si dà corso ad una elaborazione collegiale di un complesso di direttive che si collocano prima delle programmazioni esecutive dei Ministeri e della Cassa. Questo complesso di direttive, armonizzate in un piano di coordinamento, costituisce una specificazione del Programma economico nazionale di cui rappresenta l'ulteriore momento di articolazione settoriale e territoriale. Il piano di coordinamento deve essere predisposto da un Comitato interministeriale composto dai Ministri responsabili delle Amministrazioni interessate e istituzionalmente collocato nell'ambito del Comitato interministeriale per la Ricostruzione, in attesa della costituzione del Comitato interministeriale per la Programmazione Economica.
Il carattere unitario del piano di coordinamento comporta poi un adeguato decentramento democratico, perché è fornita alle Regioni una larga partecipazione nella fase della sua formazione, attraverso la formulazione di proposte per gli interventi da effettuare nei loro territori.
Il secondo problema affrontato è l'approntamento di strumenti idonei a favorire la rapida espansione delle attività produttive nel Mezzogiorno, con la creazione di un moderno ed efficiente sistema industriale, la trasformazione dell'economia agricola, la valorizzazione delle potenziali risorse turistiche, l'adeguamento delle capacità tecniche e direzionali della mano d'opera meridionale, il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi civili. A questo fine la Cassa per il Mezzogiorno viene confermata e prorogata fino al 1980. Si riconosce, infatti, la necessità di una condotta unitaria dell'azione pubblica nel Mezzogiorno quale fase esecutiva di una politica nazionale di programmazione.
Ed è detto, sempre nella relazione illustrativa sopra indicata, che, in questo quadro, si modifica la posizione della Cassa e degli altri organismi ad essa collegati nei suoi termini essenziali, sia rispetto alla situazione iniziale dell'intervento straordinario, che rispetto alla piú recente fase di industrializzazione che ha preso avvio con le norme emanate nel 1957. Ciò che occorre attualmente non è tanto una strumentazione aggiuntiva, quanto piuttosto un complesso organizzativo capace di intensificare i processi di espansione delle attività economiche in un arco temporale relativamente breve, rapportato al fondamento obiettivo dell'occupazione in luogo delle forze di lavoro disponibili.
Da ciò si rileva la necessità di concentrare prevalentemente gli interventi della Cassa, nel suo ruolo di organo dotato di competenze intersettoriali, negli ambiti territoriali piú suscettibili di una rapida ed intensa trasformazione economica, e cioè le zone irrigue, le Aree ed i Nuclei di sviluppo industriale ed i comprensori di interesse turistico. Sono queste le zone che, nella ridistribuzione territoriale della popolazione, costituiranno i cardini del nuovo sistema economico meridionale. È posto poi a carico delle Amministrazioni ordinarie, nel primo quindicennio di attuazione della legge in oggetto, una quota di investimenti pubblici non inferiore al 40% della somma stanziata globalmente.
Il terzo problema riguarda la direzione politica dell'intervento. Vengono affidati all'organo responsabile della programmazione nazionale i poteri di coordinamento di tutto l'intervento pubblico nel Mezzogiorno. I compiti di amministrazione attiva, finora espletati dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno che viene soppresso, sono demandati ad un organo individuale che assume la denominazione di Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Conclusioni

I vari passi che abbiamo riportato nel paragrafo precedente e contenuti nei due documenti già indicati pongono in evidenza come si è profondamente modificato nel corso di alcuni anni il quadro politico e legislativo del nostro Paese entro il quale dovrà svolgersi, in particolare, la rinnovata operazione delle Aree e dei Nuclei Industriali. Si tratta di enunciazioni, ancora molto generali, di finalità direttive e criteri che esprimono, in sostanza, la presa di coscienza degli attuali problemi della società italiana e della necessità di risolverli attraverso un impegno costante e coerente dell'azione pubblica e che presuppongono una complessa strumentazione istituzionale ed organizzativa, ancora non disponibile. Ma è peraltro vero che in tale modo si sono affermate alcune premesse ed alcuni riferimenti di sostanziale importanza per l'avvio di un effettivo sviluppo civile ed economico del Mezzogiorno.
Il rifiuto della sola razionalizzazione delle tendenze in atto e di una politica di interventi meramente straordinari ed episodici per il Mezzogiorno e l'adozione del metodo della programmazione che indirizzi le azioni verso un accrescimento della efficienza del sistema su tutto il fronte dell'economia nazionale, sia sociale e produttiva che territoriale, costituiscono il nuovo assunto politico che risponde implicitamente ai vari interrogativi che ci siamo posti nella prima parte di questo saggio.
D'altra parte, in attesa che possa essere attuato l'ordinamento regionale e reso operante tutto il dispositivo per l'articolazione territoriale del Programma economico nazionale, è necessario affrontare, senza indugi e rinvii, numerosi ed urgenti problemi di primaria importanza per lo sviluppo del Mezzogiorno che finora non sono stati posti con sufficiente evidenza o che non sono stati identificati con quella indispensabile chiarezza che la loro risoluzione richiede. Per questo vogliamo concludere questo breve saggio richiamando l'attenzione su questi fondamentali temi ed avanzando alcune proposte, in or-

dine agli imminenti interventi, che riassumiamo nei punti seguenti:

1. Non è pensabile che si possa attuare nei prossimi anni una rapida espansione delle attività produttive nel Mezzogiorno (industria, agricoltura, turismo, progresso tecnico e civile, ricerca scientifica, ecc.) se essa non sarà attuata nel quadro di una politica di intenso sviluppo degli aggregati urbani.

Abbiamo visto precedentemente l'entità dei programmi per il prossimo quinquennio e cioè l'ammontare degli investimenti lordi fissi indicati nel Programma economico nazionale e di quelli della Cassa per il Mezzogiorno per il settore industriale. Fra l'altro, in base a quegli obiettivi occorrerà predisporre nelle zone di concentrata industrializzazione una superficie attrezzata che si presume di circa 10.000 ettari.

Chi conosce le città del Mezzogiorno, sa bene il grado di grave insufficienza che caratterizza tutte le loro attrezzature primarie e secondarie. Ciò si verifica già ora, in una fase che è preliminare a quella della industrializzazione. Cosa avverrà quando esse dovranno sostenere il pesante compito di una radicale trasformazione sociale ed economica?

Il problema non è solo quello della carenza di attrezzature e della scarsa suscettibilità dei centri urbani ad ulteriori espansioni ordinate ed economiche, ma fondamentalmente quello di una loro inadeguatezza strutturale. Occorre dunque un profondo rinnovamento morfologico e funzionale delle città che le renda organismi effettivamente urbani, efficienti e coerenti rispetto ai nuovi obiettivi stabiliti dal Governo.

Non si tratta di operare in alcuni settori, predisponendo scuole, centri di addestramento professionale, ecc. a sostegno di una politica di espansione industriale. Tutto ciò deve evidentemente avvenire, ma entro una prospettiva ben piú ampia. Le città debbono essere trattate non come sommatorie di servizi, ma in modo unitario, comprese nel loro insostituibile ruolo di centri motori del rinnovamento civile ed economico dell'intero Mezzogiorno e studiate secondo piani organici di sviluppo.

Non possiamo non ricordare a tale riguardo l'esempio della Gran Bretagna, quando essa si accinse durante e subito dopo quest'ultima guerra ad affrontare, pur nella carenza di una programmazione nazionale, due fondamentali problemi che non potevano essere disgiunti l'uno dall'altro e cioè la piena occupazione e lo sviluppo dei centri urbani. I due obiettivi corrispondevano a due diverse correnti di dottrina, di sperimentazione e di esigenze, ma essi erano stati fatti convergere in modo indissolubile l'uno sull'altro. Si intraprese cosí una azione unitaria a livello nazionale per rispondere a vari quesiti e cioè la ricostruzione delle aree urbane congestionate, il decentramento delle attività e delle popolazioni industriali di quelle aree e l'equilibramento dello sviluppo fra le varie regioni del paese.

Al di fuori di una politica di generale ristrutturazione delle città, non sarà certo possibile attuare l'obiettivo di uno sviluppo globale dell'economia del Mezzogiorno. Basta esaminare sommariamente la carta allegata che illustra la ridistribuzione della popolazione fra il 1951 e il 1961 per rendersi conto dell'entità dei fenomeni sociali ed economici in atto e del grado di sollecitazione cui sono stati sottoposti numerosi centri urbani del Lazio, della Campania, della Puglia, della Sicilia, ecc. Il problema dello sviluppo urbano del Mezzogiorno è evidentemente di grande complessità. Ma esso va affrontato fin d'ora con la massima urgenza e con la piena consapevolezza di ciò che potrà avvenire nel giro di pochissimi anni se non si sarà predisposta un'azione pubblica di estremo impegno. Ed il primo passo in questa direzione è costituito dalla urgente approvazione della nuova legge urbanistica.

2. Conseguenza del punto precedente è che la politica distributiva dei prossimi interventi pubblici straordinari ed ordinari per la industrializzazione del Mezzogiorno potrà trovare la sua piú efficiente attuazione nel riferimento ad un quadro di unità geografiche che risulti aderente ad una organica politica di sviluppo urbano a scala metropolitana e territoriale e non nel riferimento alla ripartizione operata con la istituzione delle Aree e dei Nuclei.

Anzitutto è da osservare che l'operazione delle Aree e dei Nuclei finora non ha certo incoraggiato una concentrazione degli interventi, neppure all'interno degli stessi territori delle Aree. Essa ha, in sostanza, operato una localizzazione industriale puntiforme in corrispondenza della città capoluogo, rinviando sine die o riducendo in modo sostanziale l'attrezzatura degli agglomerati che interessavano il resto dei territori delle Aree.

In secondo luogo, la soluzione corretta metodologicamente non è quella di una coerenza, in realtà solo formale, dei piani industriali, in base alla quale le infrastrutture si incontrino al punto giusto e le zone industriali non si sdoppino a cavallo dei confini delle Aree. In questo modo le Aree si configurano quali entità territoriali del tutto slegate fra loro e in definitiva inoperanti.

Gli stessi fenomeni spontanei di localizzazione industriale, che si sono verificati nel corso di questi ultimi anni, nella totale carenza di indirizzi e di controlli, indicano che il meccanismo dello sviluppo non può essere ricondotto a modelli elementari e schematici. Esso tende a svolgersi secondo forme molto piú complesse di quanto il quadro distributivo dei territori delle Aree potrebbe fare ritenere. È sufficiente, a tale riguardo, esaminare la carta del Mezzogiorno, allegata a questo scritto, che illustra le variazioni industriali che si sono verificate nei Comuni fra il 1951 e il 1961.

Le esperienze dei piani delle Aree e dei Nuclei hanno insegnato che una prospettiva di assetto territoriale può scaturire solo operando all'interno di un contesto che contenga tutte le possibili interrelazioni dei fenomeni e delle politiche di sviluppo, fra le quali in primo luogo quella dello sviluppo urbano (distribuzione della popolazione e delle attività, integrazione e specializzazione delle funzioni, trasporti, ecc.).

Si tratta dunque di acquisire un metodo che consenta di definire di volta in volta, in base agli studi dei piani di sviluppo globale, la scala, la misura e il modo secondo i quali realizzare una politica di concentrazione degli interventi.

L'Area di Bari, per esempio, non può essere trattata singolarmente, al di fuori di un contesto metropolitano che comprenda l'intera regione urbanizzata fra Foggia e Brindisi.

L'assetto urbanistico della regione metropolitana di Napoli non può non articolarsi su alcuni poli terminali costituiti dalle provincie di Caserta, Salerno, Avellino e Benevento. Lo stesso discorso vale per Catania, Siracusa, Augusta, ecc.

A noi sembra che una programmazione territoriale non possa piú essere limitata al solo problema dello sviluppo delle risorse naturali, della conservazione del suolo, della realizzazione delle grandi infrastrutture. Questi sono stati finora i compiti tradizionali della Cassa per il Mezzogiorno.

Secondo questa interpretazione, l'assetto urbanistico costituiva il tema successivo, da definirsi alla scala urbana, all'interno delle grandi maglie prefissate a livello regionale.

I contenuti dell'urbanistica vanno bene al di là delle determinazioni proprie della piccola scala, come il controllo degli impieghi del suolo urbano, la circolazione, ecc. Il vero problema è, in questo contesto, il tipo di organizzazione nel territorio che la società del Mezzogiorno vorrà assegnarsi nei prossimi anni.

Sviluppo dunque di risorse naturali e tecniche, ma eminentemente sviluppo di una società civile, come le esperienze di programmazione di tanti altri paesi ci insegnano. Su questo concetto di integrazione fra tipi di risorse e fra sviluppo e controllo deve potersi dispiegare, a non volere ricalcare sterili formule, la nuova azione pubblica per la trasformazione sociale ed economica del Mezzogiorno.

3. Ciò che ha condizionato nel modo piú grave il risultato progettuale di numerosi piani industriali e ancor piú la loro integrazione con i piani regolatori urbanistici è stata, come si è potuto già rilevare, la contrapposizione dei Comuni rispetto a qualsiasi soluzione unitaria a scala territoriale ed il loro antagonismo per una supremazia industriale. Ciò si è verificato non solo all'esterno, ma anche all'interno dei territori delle Aree e dei Nuclei. Non c'è dubbio che uno dei problemi piú urgenti da affrontare sia a livello centrale che a livello dei Comitati regionali di programmazione economica è quello della riforma del sistema amministrativo attuale e, ancor prima, della determinazione di alcune misure che possano rendere compatibile l'interesse dei singoli Enti locali con un piú generale disegno.

Accertato l'anacronismo di una interpretazione troppo angusta delle autonomie comunali rispetto ai problemi e agli obiettivi della programmazione, non si tratta di sostituirle ora con unità funzionali piú ampie, rinnovando in tale modo il rischio della medesima contrapposizione, pur se ad una diversa scala, bensí di realizzare un'impalcatura politico-amministrativa a livello regionale che renda possibili, di volta in volta, soluzioni urbanistiche ed economiche differenziate e dinamiche.

L'obiettivo primario che si pone in questa fase dei lavori non è l'anticipazione di soluzioni a lungo termine, ma la predisposizione di un metodo che le renda possibili e verificabili e di un apparato organizzativo che consenta un processo permanente di programmazione.

Le esperienze compiute da altri paesi europei e nel nostro Paese sono probanti in questo senso.

Il meccanismo della programmazione può essere reso operante nella misura in cui sia evitata una codificazione di sistemi isolati e sia garantita continuità, attraverso la gerarchia dei livelli territoriali, al complesso delle interrelazioni fra le varie grandezze economiche ed urbanistiche.

Dobbiamo essere ben consapevoli della dimensione che il rinnovamento sociale ed economico del Mezzogiorno richiede per porsi coerentemente in una prospettiva di sviluppo a scala europea e mondiale. Solo nel riferimento continuo a questa piú vasta realtà, a questo piú vasto spazio economico, si può configurare la vera immagine del Mezzogiorno che vogliamo realizzare.

Per questo riteniamo che il Mezzogiorno, al fine ultimo di un suo progresso democratico, debba essere trattato come una unica, grande regione, pur con tutte le differenziazioni istituzionali rappresentative al suo interno. Ciò richiede una politica unitaria di sviluppo, una soluzione economica globalmente valida ed una articolazione dell'assetto territoriale su funzioni specializzate e non su ambiti geografici contrapposti, competitivi ed autosufficienti solo sul breve termine.

4. L'azione pubblica deve potersi qualificare in ogni settore e ad ogni livello, sviluppandosi unitariamente entro la prospettiva globale dei valori che un autentico e democratico processo di rinnovamento del Mezzogiorno presuppone.

Requisito essenziale di tale qualificazione è l'avvio di un complesso integrato di iniziative pubbliche, fra le quali in particolare quelle di tipo infrastrutturale a grande scala, che si pongano in termini decisamente anticipatori e profondamente modificatori della realtà e che si caratterizzino come i cardini del nuovo sistema meridionale.

I problemi sono oggi chiari e sappiamo bene l'impegno che la loro risoluzione richiede ed i modi dei quali debbono essere indirizzati i nostri sforzi.

Sarebbe un grave errore limitarsi ancora, nel rifiuto e nel rimbalzo delle responsabilità, ad azioni marginali e scarsamente incisive dei veri problemi, in una vuota attesa di tempi piú maturi e di circostanze piú favorevoli; come sarebbe altrettanto grave errore l'indugio per la predisposizione di una ipotetica perfetta intrapresa cui dare corso nell'ora di entrata in funzione dell'intero apparato della programmazione. Quest'ora non ci sarà mai se non avremo il coraggio di affrontare con urgenza una concreta e fattiva fase di sperimentazione. Non è possibile distinguere il momento della ricerca da quello dell'attuazione: nella loro sovrapposizione e nel loro dialogo permanente consiste proprio il metodo della programmazione.

In questo quadro l'urbanistica è chiamata in causa a dare il suo contributo piú positivo: un'urbanistica non piú subordinata agli eventi economici spontanei e non strumentale rispetto agli altri momenti del processo di programmazione, ma che sappia esprimere nelle nuove forme, avvalendosi pienamente della sua lunga paziente e travagliata esperienza, i contenuti democratici della nuova società meridionale.

Paolo Radogna

Note

[1] Leggi 29 luglio 1957, n. 634; 18 luglio 1959, n. 555; 29 settembre 1962, n. 1462.

[2] Circolari del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno: n. 21354 del 7 ottobre 1959: Condizioni e requisiti minimi per istituire Aree di Sviluppo Industriale nel Mezzogiorno; n. 11312 del 31 dicembre 1959: Statuto tipo dei Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale; n. 5621 dell'8 giugno 1960: Istituzione di Nuclei di Industrializzazione nel Mezzogiorno.

[3] Circolari del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno: n. 2356 del 9 marzo 1961: Criteri e direttive per la redazione dei piani regolatori territoriali delle Aree di Sviluppo Industriale e dei Nuclei di Industrializzazione; n. 8211 del 5 agosto 1961: Istituzione di Aree di Sviluppo Industriale e di Nuclei di Industrializzazione.

[4] Vedi articolo 5 della legge medesima.

[5] Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno: Relazione sull'attività di coordinamento, presentata al Parlamento dall'On. Giulio Pastore Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno il 20 aprile 1965.

[6] La metodologia del piano, saggio introduttivo dello stesso autore in: Il Piano di Taranto, Leonardo da Vinci Editrice, Bari 1965.

[7] I piani regolatori delle Aree e dei Nuclei, dello stesso autore, Mondo Operaio, gennaio 1965 e Informazioni Svimez, 3 marzo 1965.

* Elaborazione di elementi tratti dalla cartografia predisposta dall'ing. Mario D'Erme apparsa sulla rivista « L'Ingegnere », n. 7, 1965.

Fonti fotografiche: per Caserta, ufficio stampa della Pozzi, Fotocielo; per la Valle del Basento, « Il panorama » (rivista della Pozzi), Fotocielo, De Vincentis; per Taranto, pubblicazione del Comune 1965; per Bari, « Fiera del Levante 1965 »; per Brindisi, servizio stampa della Montesbell.

Aspetti recenti della pianificazione urbanistica in Francia

Pianificazione territoriale ed urbanistica: bilancio e prospettive 1946-1966

Lo schema regionale di Parigi

Il nuovo schema di Hérouville Saint-Clair nel quadro dello sviluppo regionale

Densità territoriale della popolazione residente per Km²: ogni punto rappresenta la densità in scala variabile da un minimo di 5 ad un massimo di 395 ab/Km²

Pianificazione territoriale e urbanistica in Francia: bilancio e prospettive 1946-1966.

di Emilio Tempia

« La Francia dispone, dunque, attualmente, d'un sistema di pianificazione territoriale per l'intero territorio nazionale, che partendo dall'urbanistica di dettaglio alla scala urbana e comunale, giunge fino alla pianificazione sulla scala nazionale ». Così l'arch. Recorbet sintetizzava nel numero 35 della rivista la situazione francese [1]. Tale conclusione esplicitamente positiva rifletteva l'eterno ottimismo del ministero francese della costruzione, sempre pronto a vedere nelle proprie azioni la via giusta per la sistemazione definitiva degli squilibri territoriali e per colmare l'enorme ritardo urbanistico ed edilizio del paese.

È stato il governo stesso a porre fine alle illusioni degli ambienti responsabili del ministero della costruzione. Il 14 febbraio 1963 una serie di decreti metteva un termine alle attività di pianificazione territoriale del ministero, sopprimendo la relativa Direzione e trasferendone le competenze ad una nuova Delegazione istituita presso il Primo ministro.

Come mai, malgrado la molteplicità e complessità degli sforzi per attuare un nuovo assetto territoriale, tale energica modifica dell'ordinamento amministrativo era diventata necessaria? Per determinare le carenze dell'attività amministrativa nella pianificazione del territorio è indispensabile risalire alle origini di tale attività. La nuova visuale aperta dal recente sconvolgimento dei meccanismi rende possibile un primo bilancio consuntivo relativamente esauriente. È però necessario guardare oltre i testi legislativi e i documenti scritti di varia natura e provenienza per esaminare i fatti e i risultati concreti, e tentare la spiegazione dei motivi per i quali il governo francese è stato indotto a prendere decisioni che possono essere interpretate come una constatazione del fallimento, almeno parziale, della precedente politica.

La pianificazione territoriale. 1946-1963

I motivi del mancato inserimento della pianificazione territoriale nei programmi economici dell'immediato dopoguerra sono già stati esaurientemente analizzati [2]. La letteratura recente ci porta però alcune delucidazioni complementari che forniscono, piú della stessa impostazione generale del primo programma economico, la spiegazione delle successive, e tuttora presenti, difficoltà di coordinamento fra lo sviluppo economico e gli interventi territoriali. Il *Commissariat général du plan* (ufficio del programma) fu fin dall'inizio concepito dallo stesso commissario Monnet come una unità amministrativa molto leggera con il personale ridotto al disotto del minimo necessario. Le discipline che tradizionalmente studiano i problemi territoriali erano scarsamente rappresentate fra i dirigenti dell'ufficio del programma. E l'unico tentativo per prevedere una distribuzione geografica degli investimenti – un « atlante della modernizzazione » per dipartimenti – non andò, per mancanza di personale, oltre la quinta tavola [3]. Il ministero della ricostruzione e dell'urbanistica, incaricato dell'attuazione degli interventi territoriali, mancava invece di economisti in grado di valutare le possibilità e le necessità di sviluppo dei vari comprensori.

Nel 1950 sembra che la pianificazione territoriale abbia finalmente trovato i suoi punti di partenza. Si afferma ufficialmente che essa è la politica di tutto il governo, ma bisognerà aspettare piú di un decennio per avere, con il quarto programma di sviluppo economico quadriennale e la « regionalizzazione » degli investimenti previsti nei bilanci ministeriali, gli strumenti per controllare l'effettiva applicazione di tale principio.

L'istituzione del *Fondo nazionale di pianificazione territoriale* (legge 8 agosto 1950) per facilitare lo sviluppo industriale delle aree arretrate e la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria per le nuove espansioni residenziali mediante l'anticipazione dei capitali necessari agli enti locali o la diretta attuazione dei programmi da parte dello stato (con o senza partecipazioni esterne) è una prima misura concreta.

Sempre nel 1950 viene pubblicata la prima relazione sulla pianificazione territoriale, in cui l'accento è posto in primo luogo sulla localizzazione dell'industria, assicurando però nel contempo che « l'importanza delle questioni rurali » non è sfuggita agli autori.

Basandosi su studi anteriori e collaborazioni esterne, la Commissione centrale per il piano territoriale tenta di definire nella relazione una dottrina degli interventi. I dipartimenti sono classificati (studio del Prof. Pierre George) secondo la loro ricettività industriale:

1. ricettività passiva, inverso dell'indice del grado di industrializzazione (il vuoto industriale delle regioni orientali e sud-orientali e delle montagne provenzali è particolarmente evidenziato);
2. ricettività attiva, definita tenendo conto del tasso di rinnovamento della popolazione, della densità della popolazione rurale, della proporzione della popolazione artigianale e commerciale nella popolazione attiva (emergono quali dipartimenti « ricettivi » quelli dell'ovest fino alle Charentes, piú le Landes e le Basses Pyrénées).

Citando uno studio del 1945, la relazione cerca di stabilire i minimi da rispettare per la localizzazione delle attività industriali, da concentrare in poli con almeno 3-5.000 lavoratori per avere diversi tipi di industrie, numerose aziende per ogni tipo e un mercato del lavoro resistente alle crisi e abbastanza diversificato per evitare una eccessiva dipendenza del lavoratore dal datore di lavoro. La popolazione indotta dalle industrie sarebbe fra gli 8 e i 15.000 abitanti, e sarebbe quindi necessario scegliere poli con un nucleo iniziale di almeno 10-20.000 persone per ottenere una città equilibrata [4]. Tali modeste norme dovevano però essere dimenticate nei testi legislativi pubblicati negli anni successivi per regolare gli interventi.

La relazione del 1950 ignorava assolutamente, inoltre, il problema della localizzazione delle attività di servizio, ed in particolare dei servizi amministrativi pubblici e privati, recuperati soltanto negli anni sessanta.

Nel 1953, la « legge fondiaria » del 6 agosto autorizza l'esproprio di aree da urbanizzare per la residenza o per l'industria, inaugurando la serie di testi che si faranno sempre piú frequenti, dimostrando la fondamentale importanza della liberazione del suolo nell'attuazione di una politica di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Con l'approvazione di una legge-delega per lo studio di mi-

sure atte ad ottenere l'equilibrio delle finanze statali, una maggiore espansione economica e il progresso sociale, il governo ha, nel 1954, la facoltà di applicare un sistema di freni (per la regione parigina) e di istituire incentivi per il decentramento delle industrie. Viene cosí creato (14 settembre 1954) un fondo di conversione, decentramento e riaddestramento della manodopera, a disposizione (decreto del 10-11-1954) degli enti territoriali, delle società ad economia mista e delle camere di commercio per il finanziamento di edifici industriali ceduti in affitto o venduti.

Ispirata evidentemente dalle attività delle *Industrial estates management corporations inglesi* [5], tale facoltà concessa agli enti locali non ha potuto essere sfruttata se non marginalmente. Pur essendo, come del resto la semplice sistemazione delle aree industriali, uno degli strumenti piú efficaci per attrarre nuove attività nelle aree depresse, la costruzione di edifici standard per le industrie non ottenne i finanziamenti attesi, forse perché nessuna amministrazione centrale ha voluto operare la scelta dei poli da sviluppare. I comuni hanno dovuto trovare da soli i mezzi per rispondere alle richieste delle nuove aziende, e soltanto dal 1963 il principale istituto finanziario di stato, la *Caisse des Dépôts et Consignations*, ha potuto autorizzare le proprie filiali a costruire edifici industriali. I primi freni sono quelli del decreto del 5 gennaio 1955, la cui portata è analizzata nell'articolo sullo schema regionale di Parigi.

Straordinariamente promettenti erano le prospettive aperte dal decreto 55-873 del 30 giugno 1955 che istituiva i programmi regionali. Le speranze furono in gran parte deluse. La preparazione di tali documenti incontrò gravi ostacoli nell'inesistenza di un'amministrazione regionale o semplicemente di una delimitazione geografica delle regioni, almeno fino al decreto del 2 giugno 1960 che diede ad una trentina di servizi amministrativi gli stessi limiti delle regioni per le quali sono stati studiati i programmi (è da rilevare che dopo piú di dieci anni, la pubblicazione dei piani regionali non è stata ancora portata a termine). I programmi non delineano una politica concreta, inserita nel piano economico nazionale e definita nei tempi di attuazione come nei mezzi finanziari [6]. Le relazioni si limitano generalmente ad enumerare misure di dettaglio invece di esprimere una vera politica regionale [7], e rilette qualche anno dopo la pubblicazione appaiono ridotte alla funzione di buoni manuali di geografia economica.

Contemporaneamente ai programmi regionali veniva istituito un *fondo di sviluppo economico e sociale* (decreto 55-875) per gli interventi statali di attuazione dei programmi economici quadriennali, gestito da *comitati* specializzati di cui alcuni incaricati della distribuzione territoriale degli investimenti:

Comitato n. 2 - organizzazione delle modalità e delle procedure di finanziamento degli investimenti degli enti locali. Presieduto dal vicegovernatore del Credito fondiario;

Comitato n. 2 bis - preparazione dei programmi pluriennali per l'infrastruttura e le attrezzature urbane, scelta degli interventi prioritari da inserire negli elenchi annuali e pareri sul finanziamento di tali interventi. Esame dei piani di finanziamento dei grandi programmi di edilizia sovvenzionata. Presieduto dal rappresentante del *Commissariat général du plan.*

Comitato n. 2 ter - coordinamento delle attrezzature urbane in provincia e dei grandi programmi edilizi. Presieduto dal rappresentante dell'ufficio del programma.

Il fondo di sviluppo economico e sociale (FDES) sostituisce il *Fonds de modernisation et d'équipement*, alimentato in precedenza dagli aiuti americani (*European Recovery Program*), principale strumento per l'applicazione dei programmi quadriennali di sviluppo economico.

Sempre il 30 giugno 1955 nascevano le *Società di sviluppo regionale* (SDR), create esclusivamente per concorrere, con partecipazione al capitale, al finanziamento delle aziende industriali nelle regioni con manodopera inoccupata o insufficientemente sviluppate. Le SDR hanno però con l'andar del tempo ottenuto un allargamento delle loro competenze e si sono estese a tutto il paese — meno la regione parigina — non senza sovrapposizioni geografiche. Mentre si voleva mobilitare il risparmio delle varie regioni, che la decadenza delle Borse provinciali non consentiva piú di investire nelle industrie locali, ci si è accorti che in pratica soltanto le banche commerciali hanno partecipato al finanziamento delle SDR, che si sono viste obbligate a limitare la loro attività ai prestiti ad aziende relativamente grandi [8]. Un'altra possibilità di intervento nelle economie regionali, la consulenza tecnica alle piccole imprese, non è stata sfruttata per mancanza di personale qualificato. La difficoltà di collocare i prestiti obbligazionari aggiungendosi alla scarsa partecipazione al capitale ha comunque impedito un'azione di larga portata e non sembra che le SDR abbiano finora potuto accogliere il suggerimento di finanziare edifici industriali per le piccole e medie aziende [9].

La decisione piú seria del 1955 fu comunque la costituzione, su suggerimento del ministero delle finanze, della *Société Centrale pour l'Equipement du Territoire* (SCET), filiale della *Caisse des Dépôts et Consignations* — che possiede il 52 % del capitale — e di sei altri istituti bancari di diritto pubblico. Il ruolo della SCET è a prima vista modesto: coordinamento delle attività delle *sociétés d'équipement* regionali e locali, consulenza tecnica per la creazione, la gestione e l'attività operativa delle varie società ad « economia mista ». In realtà ha la stessa funzione di una *holding* privata — controllo globale delle participazioni finanziarie della *Caisse des Dépôts.*

La creazione della SCET significava il lancio effettivo dell'« economia mista », cioè l'associazione dei capitali pubblici e privati. In realtà significava l'associazione della *Caisse des Dépôts* con gli enti locali, in base all'art. 78 - 1 del Codice dell'urbanistica.

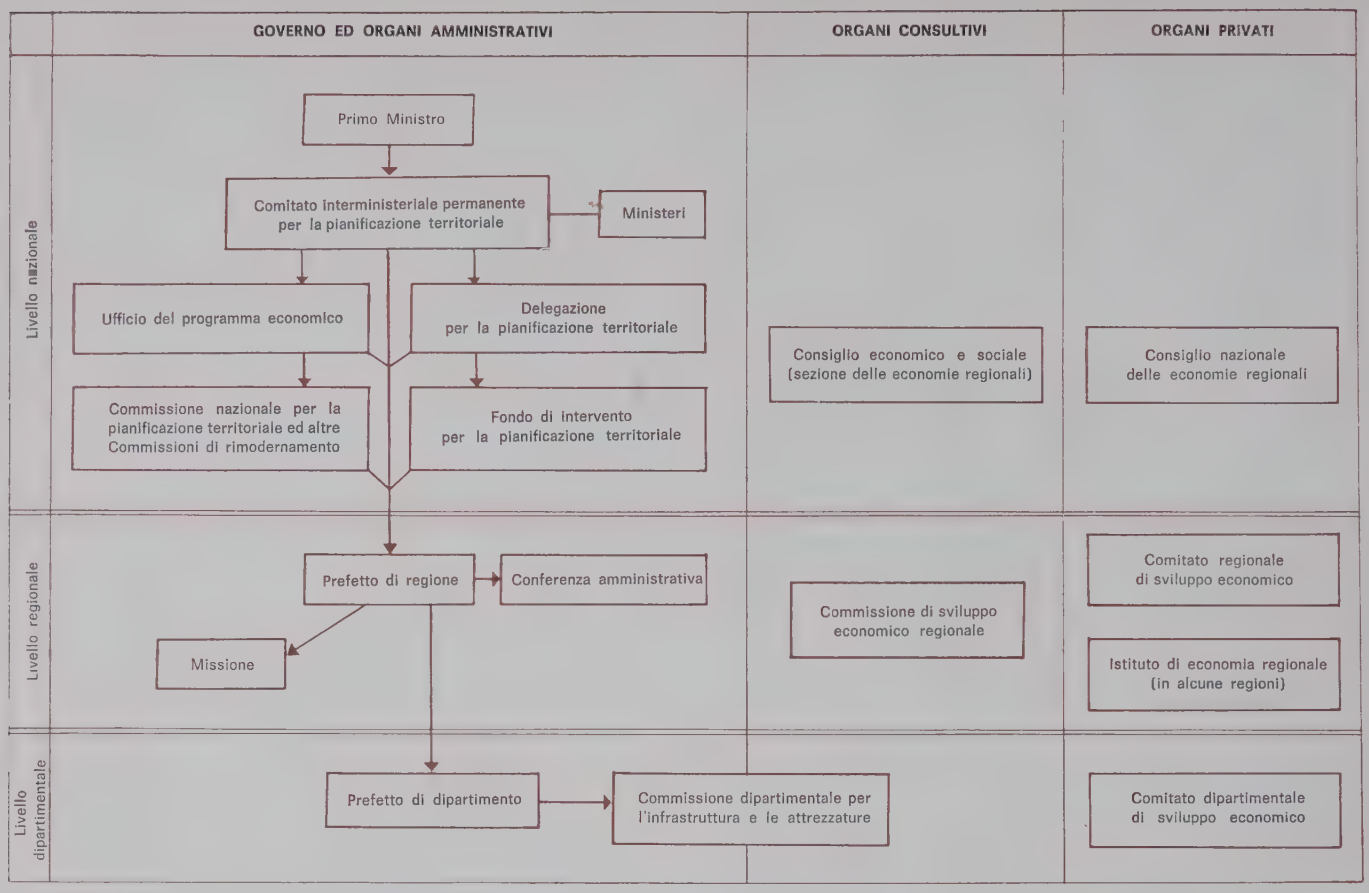
Un bilancio critico del sistema è stato fatto dal Prof. Saint-Geours, ora direttore della previsione presso il ministero delle finanze [10]:

« Se è vero che la debolezza dei controlli ha lasciato le società " miste " all'esterno delle scelte finanziarie nazionali, le regole amministrative tradizionali sembrano di nuovo rispettate.

I controlli sono numerosi. Non sembrano dare particolari garanzie di buona gestione, ma rischiano di togliere agli enti sorvegliati il vantaggio dell'elasticità.

Il potere centrale deve avere una politica, e prevedere i meccanismi adatti all'attuazione — senza entrare nei particolari. Le società miste hanno permesso di colmare momentaneamente la carenza dei servizi classici, ma si è veramente tratto profitto dell'elasticità, della leggerezza, del decentramento, vantaggi che il sistema dovrebbe avere sulle amministrazioni classiche? Non è certo. Il fatto che il finanziamento sia quasi totalmente accentrato ha assorbito buona parte di tali vantaggi. Inoltre l'abbondanza delle zone industriali è il segno di un'assenza di scelta che provoca la dispersione delle iniziative — o delle delusioni.

Negli anni piú recenti le amministrazioni " tecniche " si sono



Organogramma della pianificazione territoriale

attrezzate, e si sono trovate in grado di intervenire nella sfera di attività delle società miste, con la conseguenza di provocare spesso la concorrenza fra due strumenti di identica funzione ».

Se si deve riconoscere alle società miste di aver permesso l'attuazione di buone iniziative che la vecchia macchina amministrativa non consentiva di avviare, se il decentramento delle decisioni è reale pur essendo limitato, se in parecchi casi la partecipazione degli amministratori locali è stata ottenuta, il nuovo sistema è stato, comunque, con le sue debolezze e le sue incoerenze, uno dei fattori che hanno influito sulle ultime modifiche delle strutture amministrative.

La *loi-cadre* del 7 agosto 1957 non è tanto importante per la pianificazione regionale, quanto per le possibilità regolamentari largamente aperte e sfruttate dopo la caduta della Quarta Repubblica. Non ci fu infatti il tempo materiale per studiare i piani regionali territoriali. Il decreto del 31 dicembre 1958 li riassorbí nei programmi economici regionali. L'unico piano progettato, quello dell'Alsazia, ebbe sopratutto il grande merito di pianificare le aree rurali.

La riforma della regolamentazione dell'esproprio, l'istituzione delle zone di urbanizzazione prioritaria, il rinnovamento urbano — particolarmente necessario nelle vecchie città industriali ma attuato, per fortuna lentamente, senza discriminazioni e con una notevole immaturità tecnica — vengono disciplinati rispettivamente il 23 ottobre e il 31 dicembre 1958. Sempre il 31 dicembre 1958 viene anche pubblicata una riforma, di modesta portata, della disciplina dei piani regolatori.

La serie del 31 dicembre 1958 comprendeva anche nuovi disincentivi per le attività industriali della regione parigina, con l'istituzione di una licenza ministeriale obbligatoria per le estensioni degli stabilimenti con piú di 50 addetti o di piú di 500 metri quadri. Il secondo limite vale anche per gli edifici per uffici.

Con legge 2 agosto 1960 la licenza viene completata da una tassa di 200 F per m^2, per gli uffici, e di 50 F per gli stabilimenti industriali di nuova costruzione. Viceversa, gli uffici e le industrie soppresse hanno diritto ad un contributo statale uguale alla tassa.

Sempre nel 1960, il 15 aprile un decreto determina le regioni in cui lo stato concederà il contributo del 20 % sugli investimenti realizzati da nuove aziende istituito il 2 aprile 1959. Vengono cosí favorite le regioni urbane di Nantes/St. Nazaire, Bordeaux, Limoges, Montpellier.

In campo urbanistico viene disciplinato il comparto (11 aprile 1961), istituito un contributo à forfait dei proprietari alle opere di urbanizzazione primaria (3 luglio 1961), sottoposti a licenza i depositi di rottami e di combustibili, i campi sportivi, le aree di sosta, i campeggi la cui libera proliferazione era una seria minaccia per i paesaggi rurali e urbani (13 aprile 1962), approvata la legge per il restauro dei centri storici (4 agosto 1962) [11].

Per la pianificazione territoriale, il primo fatto di grande importanza degli anni sessanta è il suo inserimento nell'attività permanente del governo, dapprima in maniera informale, poi (decreti 19 novembre 1960 e 6 luglio 1961) organicamente, con l'istituzione di un comitato interministeriale i cui compiti sono precisi e le riunioni regolari.

Il secondo grande evento degli ultimi anni è la legge 62-900

del 4 agosto 1962 per l'approvazione del quarto piano di sviluppo economico e sociale. Tale legge prevede per la preparazione dei successivi programmi di sviluppo economico l'approvazione di un progetto di legge che dovrà determinare le direttrici di studio dell'ufficio del programma attraverso una relazione sulle principali opzioni per la redazione del programma *nel quadro della pianificazione territoriale*, e in particolare le opzioni circa:

1. lo sviluppo dell'economia;
2. la distribuzione del prodotto nazionale lordo in investimenti e consumi;
3. la struttura desiderabile del consumo finale;
4. gli orientamenti della politica sociale come pure della *politica regionale*.

Inoltre la legge stabilisce che i progetti di bilanci dovranno essere accompagnati da un allegato generale di ricapitolazione degli sforzi finanziari previsti per l'attuazione delle previsioni regionali del programma economico. Tale documento sarà articolato in due parti:

1. ricapitolazione delle autorizzazioni di spesa e dei mezzi di pagamento per settori economici e sociali;
2. ricapitolazione per *regioni amministrative* (« di programma »).

La pianificazione territoriale era inserita contemporaneamente nella programmazione economica e nella gestione finanziaria statale. Innovazione di fondamentale importanza che doveva avere grosse conseguenze sul piano amministrativo con i decreti del 14 febbraio 1963.

Quali frutti ha dato il lento progredire, a piccoli scatti, della pianificazione territoriale francese?

L'ultimo bilancio ufficiale [13] parla di 2.486 operazioni di decentramento industriale per il periodo 1950-1963. I nuovi posti di lavoro creati in provincia dovrebbero essere 303.290 alla fine dei programmi di espansione delle aziende.

Tali dati globali vanno corretti da alcune considerazioni di dettaglio. Innanzitutto, i servizi governativi ci avvertono [12] che sono state le regioni del bacino parigino a beneficiare proporzionalmente piú di tutte le altre del movimento centrifugo delle attività industriali, poiché la metà circa dei decentramenti (il 47 % nel 1961, il 46,6 % nel 1962) si inserisce in un raggio di 200 km. da Parigi.

Mentre l'impiego industriale progrediva del 4,6 % in media per tutto il paese nel periodo 1954-1962, le regioni limitrofe di Parigi registravano un aumento fra l'11 (Champagne) e il 18,6 % (Picardie).

Le statistiche stesse hanno un grado di verità piuttosto ridotto. I contributi erano corrisposti in base al numero di posti di lavoro di nuova creazione, e gli stessi servizi amministrativi incoraggiavano dichiarazioni superiori alla realtà (per dimezzare, poi, il contributo!) [13]. Se le difficoltà dell'ambiente provinciale sono troppo grandi, gli industriali si arrangiano per aggirare i regolamenti e ritornare nella capitale, senza dire nulla a nessuno, naturalmente.

Gli interventi del *Fondo di sviluppo economico e sociale* interessarono 56 operazioni di decentramento nel 1960, su un totale di quasi duecento. L'aiuto dello stato intervenne appena in un quarto dei casi! *Le zone di conversione* (Nantes, Bordeaux, Limoges, Montpellier) ebbero durante il primo semestre 1960 il 75 % delle operazioni di sviluppo registrate in tali zone. Siccome i decentramenti furono pochi, sono state le aziende già sul posto ad ottenere i contributi. Chiara dimostrazione, questa, dell'insufficienza degli aiuti finanziari — che potevano raggiungere il 20 % degli investimenti — per la formazione di una corrente di interesse per le regioni depresse [14].

Gli studi recenti e le varie esperienze hanno rivelato la complessità, insospettata quindici o anche cinque anni fa, dell'attuazione di una politica di ridistribuzione dell'industria. Il margine di manovra è assai ristretto, poiché l'impiego nell'industria raramente si sviluppa ad un ritmo uguale, o superiore, all'1 % all'anno [13]. Appena lo sviluppo economico diminuisce o cessa le possibilità di avviare nuove industrie nelle regioni depresse spariscono.

Il sociologo, l'economista, l'industriale sono concordi nel giudicare indispensabile un ambiente accogliente per poter affrontare con successo una politica di sviluppo di un comprensorio depresso.

Un'indagine (semiclandestina) rivela che gli industriali decidono in base all'accoglienza che riceveranno, all'infrastruttura urbana, ai collegamenti con Parigi e con le altre grandi città, alla qualità dell'ambiente industriale, della manodopera e delle condizioni di vita. La geografia delle attività è sempre piú disciplinata dai *contatti umani* [15].

I lavoratori stessi apprezzano la libertà — o le possibilità — di scelta dell'impiego che offre il mercato del lavoro delle grandi città [16]. Si valuta al 2 o 3% il rapporto ottimale fra l'effettivo impiegato in una fabbrica e la popolazione del comprensorio che la ospita [17]. Tale relazione presuppone l'esistenza di un nucleo urbano consistente per gli insediamenti degli stabilimenti superiori al livello artigianale.

Se si interroga l'industriale di provincia la necessità di una politica basata sulla rete di centri urbani diventa ancor piú evidente. C'è chi afferma addirittura che soltanto le città con piú di 300 o 500.000 abitanti — o, meglio, un milione — possono offrire le condizioni ambientali per trovare i tecnici, attrarre e conservare i dirigenti e le loro mogli, assicurare la formazione dei loro figli. Altri insistono sulle aspirazioni di promozione sociale della manodopera, principale motivazione delle migrazioni verso centri importanti con attività diversificate [18].

Si studiò ad un certo punto la possibilità di concentrare gli incentivi finanziari in un migliaio di « punti d'appoggio » per rimediare agli inconvenienti del metodo di aiutare gli industriali secondo ogni caso particolare, che lasciava agli interessati la libertà di stabilirsi dove credevano opportuno, provocando la dispersione delle nuove industrie. L'idea fu abbandonata per la difficoltà di scegliere un numero tanto elevato di centri [15].

Il sistema di controlli e incentivi finanziari, già insufficiente per le industrie, è addirittura inoperante per i servizi.

La legge del 2 agosto 1960 ha nella maggior parte dei casi sovvenzionato la demolizione di edifici industriali o per uffici comunque inutilizzabili, e l'aiuto per il decentramento delle attività è finito nelle casse delle società immobiliari che hanno sostituito i vecchi edifici con condominî che sfruttano al massimo le possibilità regolamentari. La tassa sulle nuove costruzioni è stata in buona parte evasa per la complessità della legge ed anche perché l'amministrazione, soprattutto nel dipartimento della Senna, non era in grado di percepirla [19]. Nella misura in cui è stata applicata, la tassa è servita ad aumentare ulteriormente il prezzo dei nuovi uffici senza scoraggiarne la costruzione. Le città di provincia, prive di centri direzionali moderni e di poteri decisionali pubblici non hanno potuto finora attrarre i nuclei dirigenti delle grandi e medie aziende.

Tutto il potere pubblico, e, di conseguenza, privato, rimane concentrato nella capitale. In uno studio sul « potere di comando » delle grandi città, l'istituto di statistica ha dovuto adottare nella rappresentazione grafica dei risultati per le città di provincia una scala *centupla* di quella di Parigi. La conclusione dello studio era: « si deve ammettere che lo sviluppo della Francia all'esterno della regione parigina è e sarà ancora per molto tempo in maggior parte dovuto ad aziende la cui sede è a Parigi e dirette da persone residenti a Parigi »... [20]. Tale era la situazione che motivò le decisioni governative del febbraio 1963.

La pianificazione territoriale nella struttura governativa

I decreti del 14 febbraio si inseriscono nel nuovo corso della politica di pianificazione territoriale inaugurato con la legge di approvazione del quarto programma di sviluppo economico. L'innovazione fondamentale è l'istituzione di una *Delegazione per la pianificazione territoriale e l'azione regionale,* posta alle dipendenze del primo ministro. La nuova delegazione rappresenta per la pianificazione territoriale un organo di coordinamento e di pensiero funzionalmente simile nei suoi compiti e nella sua azione al ruolo dell'ufficio del programma nella programmazione economica.

Il principale compito di coordinamento della delegazione consiste nella preparazione, in collegamento con i ministeri interessati e il commissario generale del programma economico, delle « misure annualmente necessarie per l'attuazione della pianificazione regionale in base ai piani regionali e ai programmi operativi » [21] inseriti nel piano quadriennale di sviluppo economico, allora quadriennale.

La delegazione assorbe, naturalmente, le competenze del ministero della costruzione per quanto riguarda la pianificazione territoriale, la cui relativa direzione diventa la direzione della pianificazione fondiaria e urbanistica.

Il delegato può esercitare una diretta e grande influenza sulle decisioni governative in materia di interventi territoriali avendo la responsabilità della preparazione delle deliberazioni del comitato interministeriale per la pianificazione territoriale. Incaricato dell'attuazione delle decisioni del comitato, il delegato dispone anche di mezzi finanziari di intervento per la realizzazione di infrastrutture urgenti che non fossero state autorizzate in tempo, e coordinatamente, mediante il loro inserimento nelle previsioni di spesa dei vari bilanci.

Si è giustamente pensato che « l'efficacia dell'azione del delegato dipenderà dai mezzi a sua disposizione, e dal ruolo che potrà avere in seno alle istituzioni finanziarie competenti in materia di aiuti allo sviluppo regionale » [22]. Oltre a proporre l'investimento delle disponibilità finanziarie del Fondo di intervento per la pianificazione territoriale al comitato interministeriale, il delegato fa parte del consiglio direttivo del Fondo di sviluppo economico e sociale. La delegazione si sta anche interessando alla distribuzione regionale degli investimenti degli enti finanziari di stato, e per il 1966 i fondi investiti a lunga scadenza dalla *Caisse des dépôts et consignations* (che nel 1964 rappresentavano ben 9,115 miliardi di franchi) sono già analizzati per tipo di attrezzature e per regioni.

Parallelamente alla riorganizzazione del sistema di interventi sotto la direzione del delegato alla pianificazione territoriale veniva istituita, per raggiungere una unità di pensiero, una commissione per la pianificazione territoriale incaricata di consigliare l'ufficio del programma negli studi per la concezione della pianificazione territoriale e per l'integrazione di tali studi nei programmi economici quinquennali.

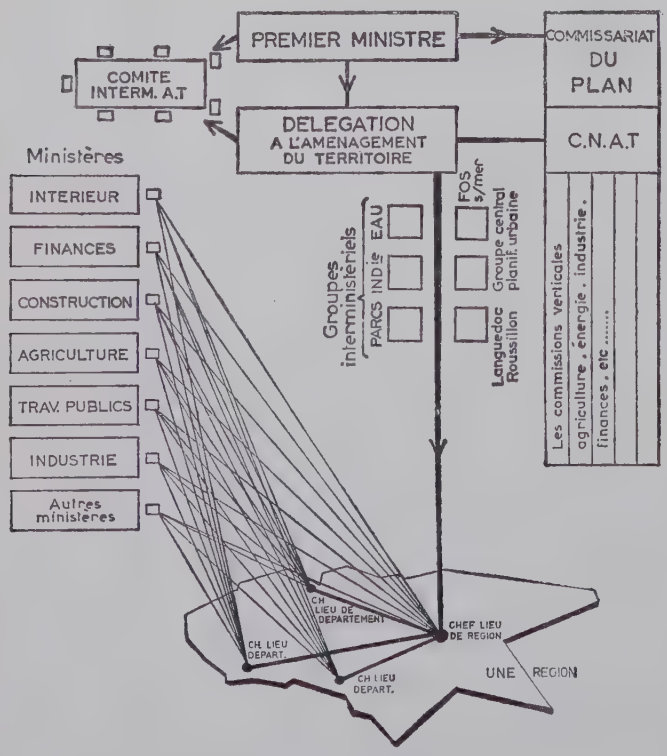
Compito della commissione era la redazione di uno schema previsionale dell'assetto territoriale per il periodo 1965-1985. Globalmente, le decisioni del febbraio 1963 rappresentano un grosso salto qualitativo rispetto ai meccanismi precedenti. I loro effetti sono già tangibili. La commissione per la pianificazione territoriale ha pubblicato la sua relazione il 21 settembre 1964, e la delegazione ha, dal canto suo, studiato e fatto attuare la riforma delle amministrazioni ministeriali periferiche, degli incentivi per lo sviluppo industriale delle aree depresse e coordinato i lavori del comitato di studio per la protezione delle risorse idriche, ottenendo anche l'approvazione della legge del 18 dicembre 1964 contro l'inquinamento delle acque interne.

La delegazione ha anche coordinato i lavori di due « gruppi » incaricati della preparazione e dell'applicazione di due piani regionali — per lo sviluppo turistico delle coste mediterranee della Linguadoca e per l'area industriale del golfo di Fos che, con Marsiglia, rappresenterà per il Rodano, ciò che Rotterdam rappresenta per il bacino renano.

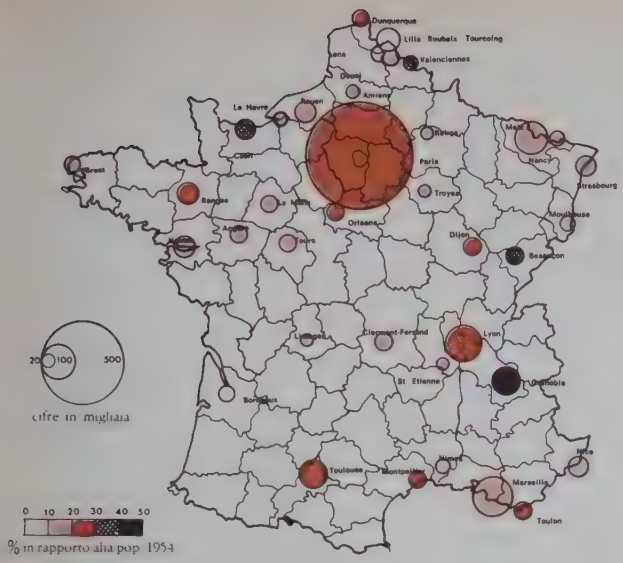
L'idea di tali incarichi, suggerita dall'amministrazione finanziaria, è scaturita dalla ricerca di un rimedio agli inconvenienti delle società ad economia mista. Il principio è di radunare le varie amministrazioni tradizionali in un gruppo operativo per un compito preciso. Si ritiene che sia questa l'unica via aperta allo stato e ai maggiori enti locali per trovare i mezzi necessari per gli interventi che derivano dalle loro responsabilità, evitando un deperimento delle pubbliche amministrazioni che potrebbero scadere in centri passivi per funzionari di « vario spirito dinamico ».

Poiché il funzionario classico sembra a priori incapace di attuare un grande piano di valorizzazione territoriale si è deciso di affidargliene l'incarico, con la speranza che la funzione crei l'organo.

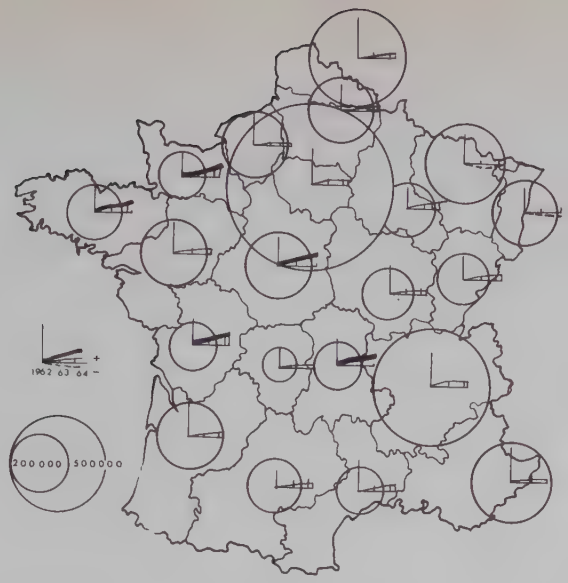
Nella pianificazione del litorale della Linguadoca, le ammini-



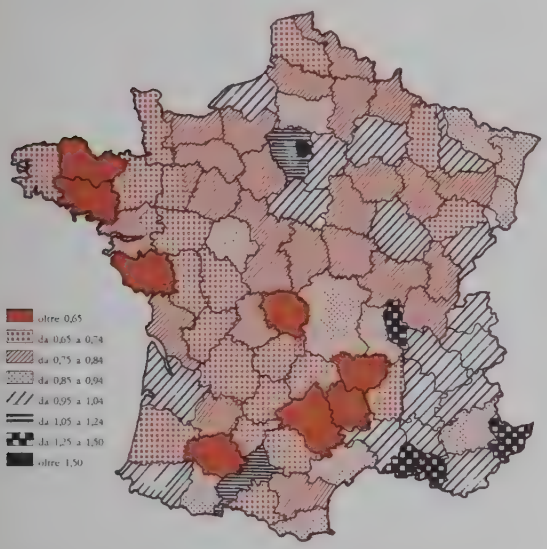
Organizzazione della pianificazione territoriale



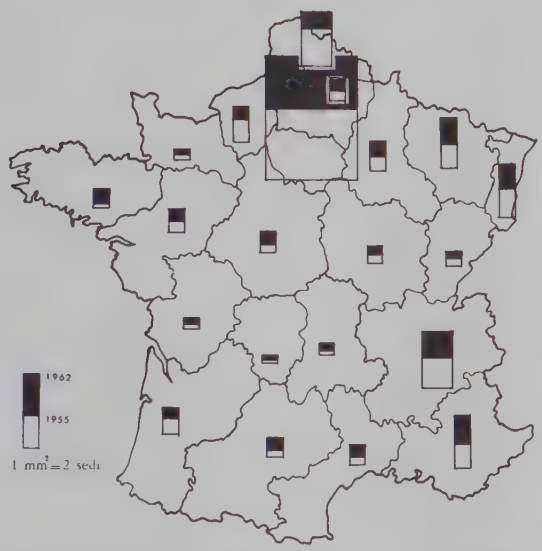
1 Incremento netto delle agglomerazioni con più di 100.000 abitanti nel periodo 1954-1962



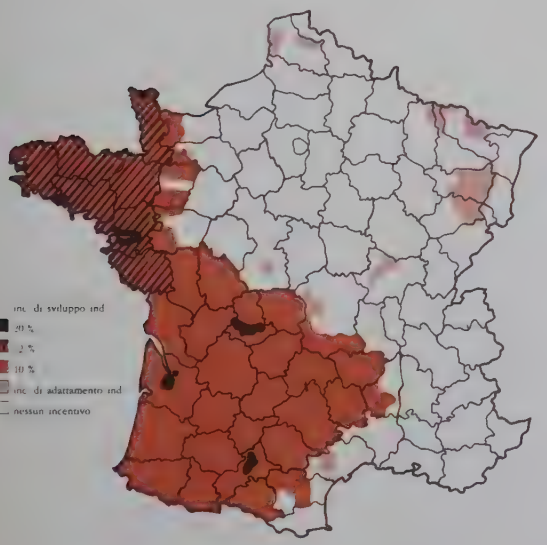
2 Addetti alle attività industriali al 1962



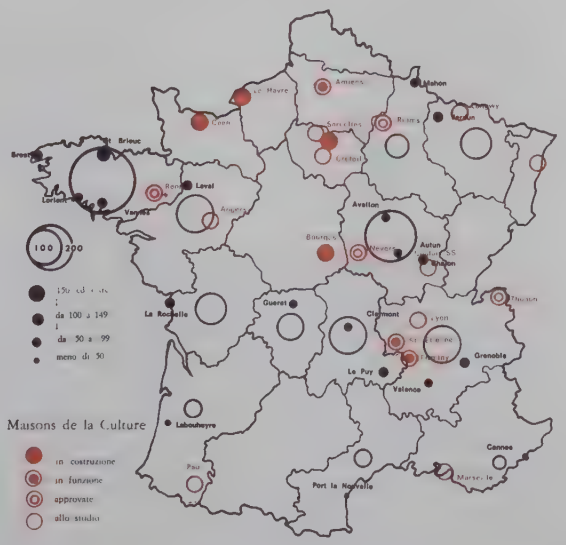
5 Ricchezza viva media per abitante al 1963
(reddito spendibile/abitante)



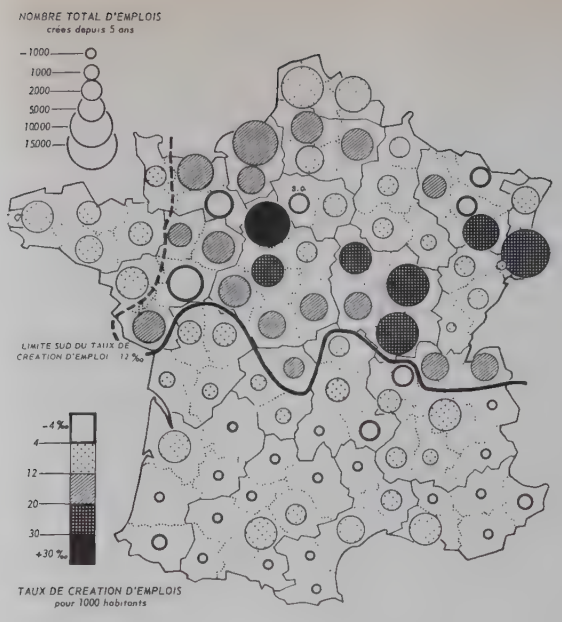
6 Sedi e sviluppo '55-'62 delle società con un volume d'affari superiore a 10 milioni di NF.



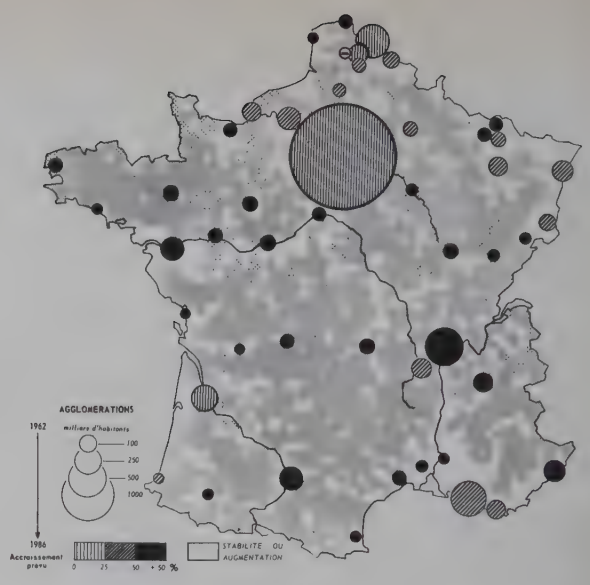
9 Incentivi per lo sviluppo industriale al 1965



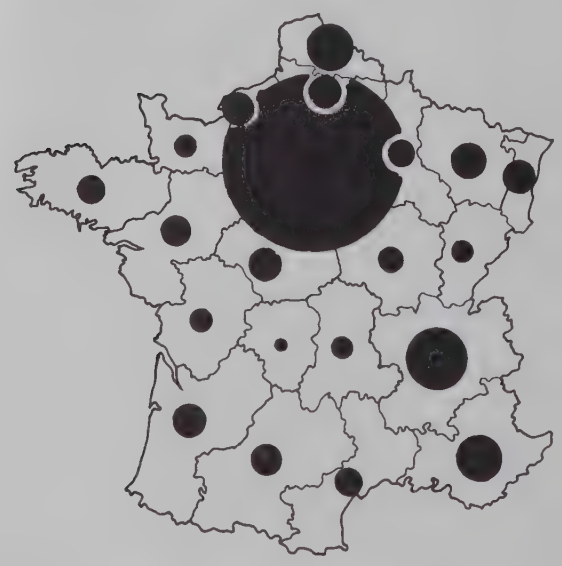
10 Edilizia residenziale per favorire il decentramento delle industrie e localizzazione delle «Maisons de la Culture»
(situazione al 1965)



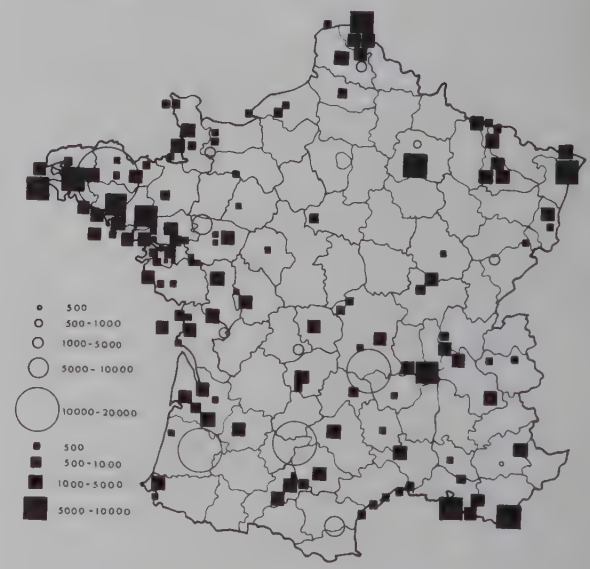
3 Insediamenti industriali 1959-1964



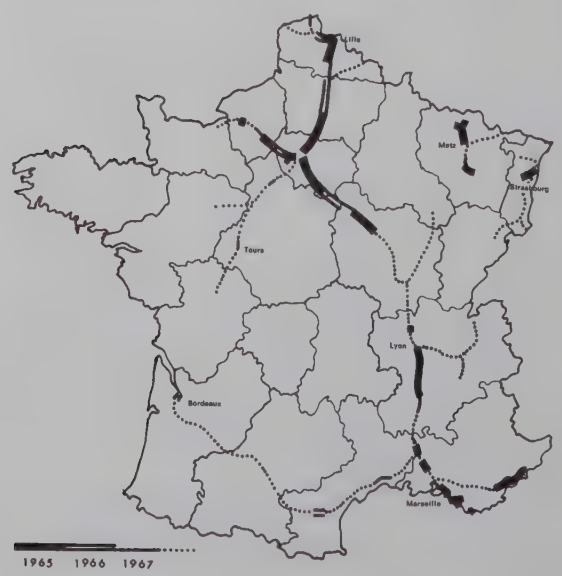
4 Proiezione dell'esodo rurale e dello sviluppo urbano al 1986



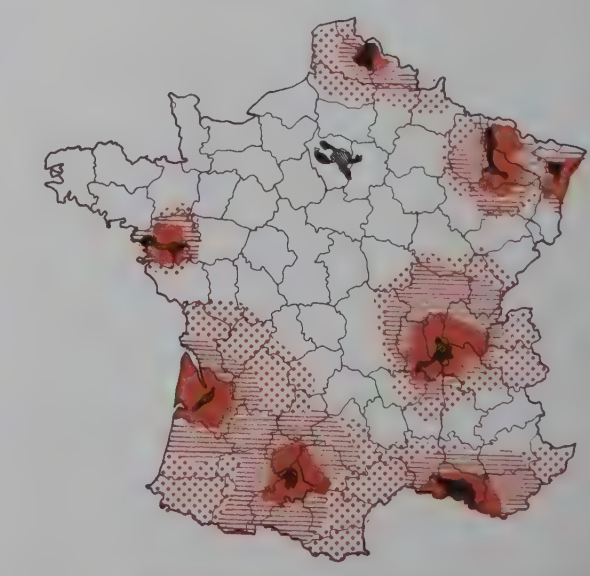
7 Crediti bancari alle attività produttive
(situazione al marzo 1965)



8 Localizzazione degli investimenti del Fondo d'intervento per la pianificazione territoriale
(dal febbraio '63 al luglio '65)



11 Autostrade esistenti al 1965 ed in progetto



12 Aree d'influenza delle metropoli regionali d'equilibrio e loro direttrici di sviluppo

W7-CVY-260

1 L'aumento di popolazione dell'agglomerazione parigina fra il 1954 e il 1962 è stato di circa 900.000 abitanti, cioè del 16,3%; quello delle varie agglomerazioni con piú di 100.000 abitanti di 600.000 unità in complesso, pari al 15% della loro popolazione totale.

2 I cerchi rappresentano gli addetti alle attività industriali al 1962. La curva logaritmica indica la variazione 1962 e 1964. Oltre alla regione parigina, le due regioni che concentrano il piú alto numero di addetti industriali sono il Nord e la Rhône-Alpes. Gli incrementi piú notevoli del biennio 62-64 si sono verificati nella Bretagne, nel Centro, nel Poitou-Charentes, nella Basse Normandie e nella Champagne.

3 Il ritmo degli insediamenti industriali ha raggiunto, negli ultimi tre anni, la media di due nuove industrie al giorno, cosicché si può ritenere che la metà delle installazioni che funzioneranno al 1975, oggi non siano ancora insediate. Gli impieghi creati annualmente dal decentramento industriale sono stati all'incirca di 10.000 posti corrispondenti all'incremento della popolazione attiva. Il piú alto indice d'impiego (oltre il 30‰) è stato registrato nell'Eure-et-Loire, seguito dalla regione dell'Alto Reno, dalla Saône-et-Loire, dalla Côte d'Or e dalla Vosges con un tasso variante dal 20 al 30‰. Gli indici piú bassi si sono invece verificati nelle regioni Maine-et-Loire, Orne, Seine-et-Oise, Meurthe-et-Moselle con meno 4‰. Nelle regioni situate al di sotto della linea nera continua, l'indice di creazione dei posti di lavoro si è mantenuto fra il 4 e il 12‰.

4 Nel grafico sono rappresentate le agglomerazioni urbane nella loro dimensione al '62 con indicate le diverse previsioni di incremento al 1986. Sul territorio è indicata la previsione di variazione di popolazione rurale: i retini indicano la diminuzione (il puntinato piú grande e piú distanziato indica le aree del « deserto francese »); in bianco le zone di stabilità o di aumento di popolazione rurale.

5 La rappresentazione mette in evidenza lo squilibrio esistente tra le regioni situate al di qua e al di là della linea Cherbourg-Marseille. La ricchezza viva della zona Nord-Est e Sud-Est appare poco uniforme. « Isole » assai estese di minor ricchezza si riscontrano attorno alle regioni di Parigi, di Lione e del litorale provenzale, che sono invece le aree in cui si registra il piú alto indice di ricchezza media.

6 I rettangoli indicano le società con un volume d'affari superiore a 10 milioni di NF al 1962: in bianco le società che nel 1955 avevano un volume d'affari di 10 milioni di NF; la differenza, in nero, rappresenta l'incremento. Alla regione parigina seguono il Nord e la Rhône-Alpes.

7 I crediti bancari per le attività produttive sono stati concessi sulla base di un massimo di 64.130 milioni di NF alla regione parigina ad un minimo di 441 milioni per la regione Limousin. Seguono, alla regione parigina, la Rhône-Alpes con 7.543 milioni, il Nord con 5.516 milioni e la Provence-Côte d'Azur-Corse con 4.795 milioni. La forte assegnazione concessa alla regione parigina è dovuta al fatto che moltissime sedi sociali delle attività produttive situate in provincia sono localizzate nella regione.
Il totale dei crediti concessi per l'intera Francia ammontava, al 31 marzo 1965, a 113.796 milioni di NF.

8 La dotazione del Fondo di intervento è stata, per il 1965, di 175 milioni di NF. La piú forte aliquota è stata accordata alle infrastrutture per il traffico, alle attrezzature urbane, con particolare attenzione alle opere di risanamento, all'insegnamento tecnico, alle zone industriali ed alla pianificazione agricola e rurale. Le dotazioni piú cospicue sono state accordate alla Bretagne, alla Provence-Côte d'Azur-Corse, all'Auvergne ed all'Alsace. In generale sono state maggiormente avvantaggiate le regioni dell'Ovest e del Sud-Ovest e le metropoli d'equilibrio. I quadrati riportati nello schema rappresentano le operazioni singole; i cerchi le operazioni regionalizzate che non è possibile individualizzare.

9 Gli aiuti finanziari previsti per lo sviluppo industriale sono stati principalmente concessi alle regioni dell'Ovest, del Sud-Ovest, in alcune regioni della Francia centrale ed in Corsica. L'ammontare delle sovvenzioni in queste regioni è stato del 20% dell'investimento per le installazioni di nuove industrie e del 12% per l'ampliamento di quelle esistenti. Nelle altre agglomerazioni gli aiuti sono stati rispettivamente del 10 e del 15%.

10 Il decentramento industriale, oltre ad essere favorito da aiuti finanziari e dalla priorità nelle installazioni pubbliche, ha beneficiato anche dell'assegnazione di un certo numero di alloggi per i dipendenti. Nel 1964, il contingente speciale di tale assegnazione è stato di 2.000 alloggi che hanno raggiunto i 4.000 nel 1965. I cerchi indicano la dimensione e la localizzazione di tali interventi residenziali. Altra iniziativa importante è quella della creazione delle « Maison de la Culture ».

11 Gli investimenti previsti dal programma di attuazione delle autostrade è stato di 785 milioni di NF di cui 603 milioni per autostrade nuove da costruirsi in prevalenza sull'asse Lille-Marseille. Altre importanti attuazioni previste dal programma sono il prolungamento dell'autostrada dell'Ovest (tronco nord), le uscite da Parigi, l'autostrada della Languedoc e l'inizio del collegamento Nancy-Metz. Il ritmo di costruzione per il 1965 è stato di 175 chilometri annui, cifra valida anche per il 1966. Il piano autostradale è stato concepito in modo da favorire lo sviluppo delle metropoli di equilibrio.

12 Recenti ricerche sull'area di influenza delle metropoli regionali hanno dimostrato l'esistenza di una sovrapposizione di tre zone di influenza: influenza intellettuale, influenza commerciale e collegamenti giornalieri massivi. In colore pieno, la zona suburbana dei collegamenti diretti; a righe, l'area regionale delle relazioni commerciali; a retino l'area di influenza intellettuale. Le direttrici di sviluppo delle metropoli regionali di equilibrio si inseriscono nella rete dei grandi collegamenti primari.

Sinossi delle situazioni, delle previsioni e degli interventi sul territorio francese *(allegati alle relazioni sull'attuazione del piano economico nazionale e sulla regionalizzazione degli investimenti pubblici per infrastrutture ed attrezzature in relazione agli obbiettivi della pianificazione territoriale).*

Allegato al n. 45 di Urbanistica

strazioni, riunite in un unico gruppo, devono attuare un programma omogeneo, con relativo piano finanziario, ricercando sia una maggiore elasticità di intervento sia la costante partecipazione degli amministratori eletti degli enti locali.
Le società ad economia mista potranno inserirsi in tale contesto per l'attuazione di programmi unitari – la costruzione, cioè, di ognuno dei nuovi centri balneari – senza sfuggire ai controlli normali e necessari.
Per una permanente utilizzazione del sistema si suggerisce di dare agli amministratori a competenza generale (formati da quell'eccezionale istituzione di cultura politica ed amministrativa che è l'*Ecole Nationale d'Administration*) e agli amministratori tecnici un supplemento di cultura economica pratica, moltiplicando gli *stages* per sviluppare, contemporaneamente, le attitudini al lavoro collettivo.
Se la nuova struttura governativa ha già corrisposto alle aspettative ed è potenzialmente ancor piú ricca di possibilità di intervento nell'assetto territoriale, c'è da domandarsi però se tale struttura può permettere di risolvere i problemi di un paese la cui capitale assorbe da decenni, se non da secoli, tutte le funzioni direttive, tutte le attività economiche propulsive e fino a poco tempo fa tutto lo sviluppo demografico.
Gaston Defferre ha proposto, nel libro che doveva essere il suo programma elettorale, l'istituzione di alcuni servizi di intervento che riunirebbero i mezzi attualmente dispersi e avrebbero un'attività e un'organizzazione largamente decentrate. Tali servizi, atti a svolgere un'azione dinamica e dotati di un'autorità sufficiente per resistere agli sconfinamenti dell'amministrazione finanziaria, sarebbero:

1. il *servizio fondiario,* riunione del Catasto, del Demanio, del Registro e della Conservazione delle ipoteche. Dovrebbe orientare e attuare le operazioni fondiarie con metodi che assicurino la rapida acquisizione delle aree;
2. il *servizio dell'infrastruttura* per la progettazione e la costruzione della rete stradale urbana e dei collegamenti interurbani;
3. il *servizio della costruzione* incaricato del coordinamento delle attività di tutti i costruttori pubblici, dell'organizzazione degli appalti per ottenere un miglior rendimento, della pianificazione e dell'attuazione, contemporaneamente ai programmi di edilizia residenziale, delle opere di urbanizzazione primaria e generale [23].

L'organizzazione regionale

La regione quale organo amministrativo ha una storia lunga, interrotta brutalmente nell'era contemporanea. Ai tempi della monarchia, le « generalités », amministrate dall'intendente reale che dal Seicento in poi ha un incarico amministrativo con larghi poteri di gestione, davano al regime una struttura decentrata che lasciava in alcuni casi sussistere le vecchie assemblee provinciali.
Lo spirito razionale della Rivoluzione spinge alla costituzione di collettività territoriali di uguale superficie il cui capoluogo fosse raggiungibile in una giornata di viaggio dal punto piú distante. Nascono i dipartimenti.
L'« ordine » napoleonico trasforma il sistema elettivo e pone a capo dei dipartimenti i prefetti governativi. La legge del 23 piovoso anno VIII è tuttora la base, se non nella lettera, almeno nello spirito, dell'ordinamento amministrativo francese, e gli enti locali sono sempre privi di una vera autonomia [24].
La pesantezza di un sistema in cui tutti i poteri di decisione sono praticamente concentrati nella capitale e in cui qualsiasi atto degli enti locali obbliga il prefetto a trasmettere tutti i documenti al ministero competente ed aspettarne il ritorno per dare al comune interessato l'autorizzazione per intraprendere l'azione prevista ha, nell'ultimo quarto di secolo, dopo decenni di discussioni accademiche, provocato la costituzione di un'amministrazione regionale le cui competenze si sono progressivamente allargate. Fu il governo di Vichy a prendere le prime misure per aumentare l'efficienza dell'apparato poliziesco e dei controlli economici. La legge del 19 aprile 1941 dà « speciali poteri di polizia e speciali poteri economici ai prefetti regionali, il cui numero, la residenza e le competenze » vengono poi fissate con decreti. Abolita dopo la liberazione, tale legge risuscita parzialmente nel 1948, per la repressione dei disordini nelle regioni minerarie ed industriali, con l'istituzione degli « ispettori generali in missione straordinaria » a competenza regionale.
Uno dei primi compiti del delegato alla pianificazione territoriale fu la riforma destinata a predisporre i mezzi di una politica di sviluppo regionale, e ad eliminare, se possibile, gli inconvenienti dell'accentramento amministrativo. La riforma, espressa giuridicamente nei tre decreti del 14 marzo 1964, e basata sulle esperienze effettuate per un biennio in due regioni, vuole « istituire al livello regionale solide strutture che consentano al governo di attuare la propria politica di pianificazione territoriale procedendo nel contempo alle indispensabili consultazioni » [25].
In pratica tale volontà si esprime nella preoccupazione di semplificare e coordinare l'attività amministrativa trasferendo nelle capitali regionali e nei capoluoghi dipartimentali una parte delle responsabilità, associando gli amministrati all'azione amministrativa. Le innovazioni essenziali sono:

1. la delegazione di poteri di decisione al prefetto dipartimentale, che avrà anche « un'autorità reale e diretta » sui dirigenti dei servizi ministeriali del dipartimento;
2. l'istituzione di un prefetto di regione che, pur avendo speciali compiti e un potere di decisione, dovrà svolgere la propria attività con gli altri prefetti poiché il dipartimento rimane l'unità amministrativa di diritto comune — mentre la regione non diventa un nuovo livello amministrativo;
3. la creazione di commissioni di sviluppo economico regionale che dovranno esprimere il loro parere sugli aspetti regionali del programma nazionale di sviluppo economico e sociale e sui programmi operativi regionali del programma nazionale.

Se i prefetti ricevono poteri effettivi (avvicinandosi funzionalmente ai vecchi intendenti reali...), la commissione è consultiva, le date delle sue sedute e l'ordine del giorno vengono fissati dal prefetto.
La commissione è composta per almeno un quarto da amministratori locali eletti, per metà da membri eletti dalle camere di commercio, di agricoltura e dei mestieri, dai datori di lavoro e dai sindacati operai, mentre gli altri membri sono esperti nominati dal Primo Ministro.
La « regione » non è nata molto bene e ci si può domandare quale potrà essere la sua vitalità. Nella stessa maggioranza parlamentare sono affiorati dubbi su un'istituzione sprovvista di bilancio autonomo e capeggiata da un prefetto regionale le cui competenze non oltrepassano gli investimenti e la preparazione dei programmi [26]. L'opposizione e la stampa indipendente ritengono che una gestione attiva esiga l'impulso di una volontà politica, che la creazione di una democrazia regionale con vaste risorse autonome e servizi diversificati è il vero punto di partenza della rinascita della vita provinciale e che, avendo preferito la nomina all'elezione per le commissioni

di sviluppo regionale, il governo ha dimostrato non di voler ampliare la vita democratica ma semplicemente di razionalizzare le tecniche di decisione ed accetta il regionalismo economico e amministrativo ma teme il « provincialismo politico » come se « la sua fede nell'unità francese fosse forte soltanto al vertice, e a parole » [27].
In sostanza, il governo non ha ritenuto necessario sacrificare alla ricerca dell'efficacia della politica di pianificazione territoriale le comodità dell'accentramento amministrativo.

Incentivi, freni, infrastrutture

Tutto il sistema di incentivi e freni è stato o sarà modificato in base a nuovi criteri, e la politica delle attrezzature e infrastrutture ricettive è stata sviluppata.
Il 21 maggio 1964 venivano pubblicati sei decreti e circolari destinati a codificare il sistema di contributi per il decentramento industriale. Lo scopo era di dare ai dirigenti delle aziende la possibilità di conoscere in anticipo i vantaggi finanziari corrispondenti a determinati programmi di sviluppo e a precisi luoghi di insediamento, e di concentrare gli aiuti statali nelle regioni che hanno o avranno gravi squilibri fra le disponibilità di manodopera ed i posti di lavoro offerti.
I contributi maggiori (20 % degli investimenti per i nuovi stabilimenti industriali, 12 % per l'estensione dei vecchi stabilimenti) sono riservati agli agglomerati di Cherbourg, Brest, Lorient, Nantes, La Rochelle/Rochefort, Limoges, Bordeaux, Toulouse.
Si aggiungono all'elenco le zone minerarie e tessili soprattutto, che hanno diritto ai contributi di « adattamento industriale », sempre del 20 e del 12%.
Lo sforzo di polarizzazione dello sviluppo industriale è tuttavia diminuito dall'istituzione di contributi del 10 % (portati in seguito al 12 % per la Bretagna) e del 5 %, sempre rispettivamente per i nuovi stabilimenti e le estensioni, per gli insediamenti industriali in una zona che copre quasi la metà del paese. La riforma si è fermata a mezza strada. Poiché si dichiara che gli incentivi finanziari non sono molto efficaci se utilizzati isolatamente [28] si deve ritenere che il mantenimento degli incentivi in un territorio tanto vasto abbia una certa funzione di morfina piú o meno elettorale...
Le regioni depresse della Francia orientale non hanno aumentato, malgrado tutti gli sforzi governativi, la loro parte di impieghi industriali giacché fra il 1954 e il 1962 la percentuale delle persone impiegate nell'industria in tali regioni è passata semplicemente dal 23,8% al 23,7 % del totale nazionale. Per rispettare gli obiettivi fissati (e raggiunti nel 1962-1963 con il 39 e il 44% del totale) dalla Commissione per la pianificazione territoriale — localizzazione del 35-40 % dei nuovi impieghi industriali nelle regioni orientali per diminuire di un terzo il flusso migratorio verso la regione parigina [29] — sono stati creati nuovi disincentivi con la circolare del 15 aprile 1964 [30] che sottopone al controllo della delegazione per la pianificazione territoriale, in base ad un decreto del 30 novembre 1961 rimasto sulla carta, le licenze di costruzione per gli stabilimenti di più di 2.000 m^2. Le licenze possono cosí essere negate per gli edifici che fossero contrari all'azione di pianificazione territoriale e urbanistica.
In pratica si tratta di limitare se necessario lo sviluppo delle regioni del bacino parigino, mantenere un certo equilibrio fra l'importanza e le risorse della località di insediamento e la dimensione e le necessità dell'azienda, ed ottenere possibilmente la localizzazione degli impianti nocivi in una zona industriale attrezzata ed isolata.
Per porre fine alla proliferazione incontrollata delle zone industriali, che erano allora circa 800 per complessivi 35.000 ettari [31], il governo decise nel giugno 1964 di limitare a 1.200 ettari l'aumento annuo delle zone industriali [32], giudicando mediamente che ogni ettaro rappresenta potenzialmente 50 posti di lavoro e stimando che i due terzi al massimo degli impieghi siano localizzabili nelle zone industriali.
Gli aiuti finanziari sono teoricamente giustificati dalla necessità di compensare i maggiori costi che le aziende decentrate devono sopportare sia per i trasporti sia per la debolezza dell'ambiente industriale che obbliga a ricorrere per acquisti o per servizi alle ditte concentrate nelle regioni piú sviluppate.
I contributi statali dovrebbero annullare almeno in parte o provvisoriamente le differenze di costi ed orientare le decisioni aziendali nel senso voluto dalla politica di pianificazione territoriale.
Essendo stata tale giustificazione in parte smentita dai dati sperimentali e dalle ricerche teoriche – svolte in particolare dall'Istituto economico olandese [33] – si pensa ora ad un sistema di disincentivi permanenti accompagnati da una politica di miglioramento ambientale delle regioni depresse.
In fatto di disincentivi, il quinto programma economico prevede il finanziamento dei grandi interventi previsti dallo schema regionale di Parigi mediante l'aumento delle tariffe dei servizi pubblici (trasporti, acqua) e la perequazione a livello del Distretto parigino delle tasse necessarie per finanziare i lavori non direttamente imputabili ai consumatori. Le risorse supplementari dovrebbero però provenire dalle aziende, sia perché potranno avere un profitto diretto dal potenziamento qualitativo e quantitativo della regione urbana della capitale, sia perché per chiarire gli scopi e i mezzi della pianificazione territoriale sembra opportuno far pagare al loro costo reale il peso sociale dell'insediamento degli imprenditori e dei nuclei familiari in un determinato punto del territorio [34].
Piú chiara è la proposta, ufficiosa, del Delegato al distretto di Parigi. Poiché la lotta contro l'inflazione e la precedenza da riservare nel traffico urbano ai trasporti pubblici rendono difficile l'aumento delle tariffe dei trasporti urbani nella regione parigina, l'unica possibilità di finanziamento degli investimenti per i trasporti urbani rimane il contributo obbligatorio delle aziende che operano a Parigi. Tale contributo sarebbe logico anche da un punto di vista economico locale. Il vantaggio essenziale della regione parigina risiede infatti, per gli imprenditori, nell'importanza e nella fluidità del mercato del lavoro, e siccome la fluidità esiste grazie ai trasporti pubblici, è giusto che tale vantaggio venga pagato dalle imprese parigine, invece di essere pagato, come lo è oggi, e contrariamente agli scopi evidenti della politica di pianificazione territoriale, da tutto il paese [35].
Il perfezionamento delle strutture ricettive avviene mediante l'investimento dei fondi della Delegazione per la pianificazione territoriale e la definizione delle priorità da rispettare nei bilanci ministeriali, per l'investimento dei capitali degli enti parastatali e l'impiego dei vari fondi a disposizione dei ministeri.
Per soddisfare le necessità create da nuove attività è nato il sistema delle « convenzioni di insediamento industriale » che dà alle aziende decentrate alcuni vantaggi concreti:

1. il finanziamento della costruzione di alloggi per il personale, attraverso un contingente di 4.000 alloggi a disposizione nel 1965 della Delegazione per la pianificazione territoriale;
2. precedenza per i collegamenti telefonici e le telecomunicazioni in genere;

3. istituzione di centri per l'addestramento della manodopera nelle regioni depresse; alcune di queste regioni hanno registrato un aumento sensibile degli investimenti nel settore (Poitou-Charentes + 172 %, Auvergne + 118 %) mentre la Bretagna (con un aumento del 60%) avrà una delle piú forti densità del paese in fatto di addestramento professionale.

La metropoli di equilibrio

L'elemento piú brillante della nuova politica è l'idea di sviluppare le maggiori città di provincia per controbilanciare il potere attrattivo della capitale.
L'idea è chiaramente espressa nella relazione del « Gruppo 1985 » costituito alla fine del 1962 per « studiare nei fatti vettori del futuro ciò che sarebbe utile conoscere attualmente della Francia del 1985 per guidare l'impostazione generale del quinto programma economico » [36].
Nel prossimo ventennio, la pianificazione territoriale avrà per compito principale la distribuzione degli uomini e delle attività fra i nuclei urbani.
Se la regione di Parigi è una regione di immigrazione è perché è la sola grande regione urbana del paese e, come tale, la sola ad offrire una scelta professionale e possibilità di promozione sociale quasi illimitate. Non sono certo città venti o cento volte meno popolate che potranno controbilanciare l'attrazione della capitale, anormale e nefasta solo perché è esclusiva.
Le ricerche universitarie (Prof. Chabot) e del gruppo Hautreux/Lecourt/Rochefort per conto dell'ufficio del programma per determinare l'influenza delle principali città hanno orientato la scelta governativa delle « metropoli di equilibrio » – Lione, Marsiglia, Bordeaux, Lilla, Strasburgo, Tolosa, Nantes, Nancy con i relativi agglomerati, comprese città importanti quali St. Etienne, Aix, Roubaix/Tourcoing, Metz.
L'influenza delle città non è stato l'unico criterio di scelta. La loro popolazione — « il numero giustifica una delle funzioni della metropoli, quella di attirare precisamente il numero » [37], e di equilibrare il movimento verso la capitale — e la necessità di avere delle strutture ricettive adatte alle grandi unità di produzione hanno influito sulla scelta.
La metropoli di equilibrio dovrebbe essere:

1. un *centro di decisioni,* sia pubbliche che private. Il decentramento amministrativo è un gesto ancora troppo timido per poter dare i risultati che si sperano. Non si vede bene attraverso quale miracolo si potranno creare capitali regionali senza creare le regioni.
Le grandi società private hanno le loro sedi e i loro servizi direttivi a Parigi ed è probabilmente illusorio credere che il centro di decisioni economiche si svilupperà senza un centro effettivo di decisioni pubbliche. Le sedi sociali di società con un volume di affari superiore a 10 milioni di franchi erano localizzate in maggioranza a Parigi (2.681 su 5.188) nel 1963 come lo erano nel 1955 (1.459 su 2.665) [38] malgrado l'aumento del numero delle società abbia certamente favorito la provincia giacché le società piú grandi si concentrano nella capitale;

2. un *centro intellettuale.* Tutte le metropoli regionali hanno naturalmente la loro università, ma nel 1962 ben 1.898 dottorati su 3.909 erano conseguiti a Parigi. Nello stesso anno le scuole parigine producevano il 55,2 % dei laureati in ingegneria (3.383 su 6.133) benché funzionasse già a pieno ritmo l'Istituto di scienze applicate di Lione (con 1.592 studenti) [39]. Il trasferimento di alcune scuole parigine (se ne parla dal 1957) e la creazione di nuovi Istituti di scienze applicate e di Istituti universitari di tecnologia dovrebbe migliorare la situazione nel settore dell'ingegneria. Le previsioni sono positive anche per la ricerca scientifica per la quale il 60 % degli investimenti effettuati durante il quarto programma economico si sono localizzati nella capitale.
La specializzazione delle metropoli regionali dovrebbe modificare le proporzioni. Per il bilancio del 1966 le previsioni per gli investimenti sono:

Gruppo A (Parigi + Orléans)	45,4 %
Gruppo B (« metropoli di ricerca »)	29,9 %
Gruppo C (altre localizzazioni)	24,6 %

Particolarmente importante lo sforzo di polarizzazione delle attività aeronautiche e spaziali fatto a Tolosa. Sfruttando i mezzi finanziari dei vari fondi d'intervento, si sta creando in quella città un complesso universitario e di ricerca scientifica che comprenderà, in un campus di 170 ettari situato accanto alle facoltà scientifiche e all'istituto di scienze applicate, un istituto di ingegneria aeronautica e l'istituto dell'aviazione civile (trasferiti da Parigi), due laboratori del centro della ricerca scientifica e il centro nazionale di studi spaziali.
Per rialzare il livello della vita culturale di provincia è stata definita una politica di diffusione e di volgarizzazione che ha nella « Maison de la culture » il suo strumento operativo, il cui uso non è, del resto, riservato alle metropoli regionali. La formula è avvincente. Dirette da uomini di provata capacità e di scarso conformismo, le « Maisons » ospitano ogni specie di attività culturale. Sono contemporaneamente centri drammatici, sale di concerto o di esposizione, biblioteche, discoteche, club cinematografici — e soprattutto centri di riunione e di discussione. Primo tentativo organizzato e pianificato di lotta contro la noia e l'arretratezza dei gusti provinciali, le « Maisons » hanno un successo di massa veramente insperato.
È per il momento difficile dire se l'esperienza sarà positiva in termini di pianificazione regionale – se, cioè, la nuova vita culturale delle città di provincia attirerà e conserverà sul posto i dirigenti e i tecnici che fuggono a Parigi. Venti erano le « Maisons » previste dal quarto programma economico. Diciassette altre sono allo studio [40].

3. la metropoli di equilibrio dovrebbe anche essere un *centro di servizi rari* — commercio di lusso, borsa valori, istituti finanziari. Per i prodotti di lusso l'attività mondiale dei magazzini e dei produttori parigini sarà un duro ostacolo per lo sviluppo di tale settore nelle metropoli regionali.
Le sette borse valori di provincia hanno svolto nel 1964 meno del 2% delle operazioni del paese... Per gli istituti finanziari, l'attività è pure concentrata nella capitale. Al 31 marzo 1965 i prestiti consentiti alle aziende con sede a Parigi rappresentavano 64,130 miliardi di F. su un totale di 113,796. Proporzione che corrisponde alla localizzazione delle sedi delle maggiori società.
Localizzazione influenzata a sua volta dall'assenza di centri di decisione a livello regionale — centri di decisione politico-amministrativi che potrebbero creare un centro di interesse (e, quindi, di decisione) economico e finanziario.
La debolezza funzionale delle metropoli regionali non è insormontabile. Ma i mezzi utilizzati per sormontarla non sembrano ancora adeguati. La politica francese di pianificazione ha costantemente avuto in passato uno o due decenni di ritardo sulle necessità di intervento. Finché le scelte politiche [41] — cioè il decentramento amministrativo — continueranno ad essere eluse tale ritardo non sarà eliminato.

Le comunicazioni

Il potenziamento strutturale delle metropoli di equilibrio significa attribuire la precedenza alla realizzazione dei collegamenti terrestri moderni (autostrade, ferrovie rapide) e aerei fra le metropoli stesse, con la capitale e con l'estero.
Una stima che risale al 1954, ma che si ritiene tuttora valida, attribuiva ai trasporti – senza le auto private – il quarto del capitale fisso francese. Si può subito capire quanto sia difficile stabilire una scala di priorità quando gli interventi richiedono una massa di investimenti di tale importanza. Dopo vent'anni di programmazione gli specialisti dei trasporti non sono ancora usciti dalla via dell'approccio micro-economico per inserire i progetti nel contesto della vita economica del paese — e in particolare nella politica di pianificazione territoriale. Si continua a ragionare in termini di proiezione del traffico, costi marginali o di sviluppo, tasso di redditività e tempi ottimali di attuazione. Gli effetti di tale sistema sono già visibili nella politica autostradale. Il primo grande asse sarà il collegamento fra Lilla e Marsiglia con attraversamento obbligatorio della regione urbana della capitale. Le regioni meno sviluppate dovranno aspettare ancora l'attuazione di uno o due programmi quinquennali per avere le loro arterie. L'ultimo programma economico riflette un certo progresso nel coordinamento. Le spese per la rete secondaria sono limitate, e se le autostrade continueranno ad essere in gran parte riservate alle regioni piú progredite, le altre regioni avranno almeno la consolazione di ottenere il miglioramento delle principali strade statali. Per i tempi lunghi la Delegazione ha preparato uno schema di percorsi stradali rapidi, basato su una rete teorica di collegamenti fra le 81 regioni urbane con piú di 50.000 abitanti, che dovrebbe dare ad ogni regione la sua parte di autostrada.
I tempi di attuazione della rete autostradale vengono allungati dai costi dei percorsi urbani, appesantiti dagli espropri e dalle demolizioni. Lo sviluppo degli assi urbani attrezzati è naturalmente giustificato sia dal traffico sia dalla necessità di collegare fra di loro gli elementi sparsi di regioni urbane sempre piú vaste — ed anche dalla necessità di assorbire nei maggiori agglomerati le aree agricole periferiche, per alleviare gli effetti della speculazione fondiaria [42].

Le ferrovie hanno applicato per un secolo un sistema di tariffe ad valorem che incentivando i trasporti di materie prime ha potentemente incoraggiato lo sviluppo industriale nei grandi centri di consumo, ed anche, con le tariffe degressive secondo l'aumento della percorrenza, una certa dispersione antieconomica di industrie pesanti nelle regioni periferiche. La riforma tariffaria del 1962 favorisce i principali assi a detrimento della rete minore.
Ma il problema dei rami secchi viene affrontato sottovoce, per non urtare la mentalità conservatrice delle masse rurali, dei loro rappresentanti o dei ferrovieri, anche se trasporti stradali potrebbero rivelarsi piú comodi per la grande maggioranza degli utenti — e le sovvenzioni (1,5 miliardi previsti per il 1966 [43], con la probabilità di un aumento del 50 % in consuntivo) potrebbero essere trasformate in investimenti produttivi.
Per la navigazione interna è in discussione da anni il grande progetto di collegamento del Rodano con il bacino renano (Reno e/o Mosella), accettato in principio ma senza che siano fissati i tempi di realizzazione. È forse buon segno che siano incominciate le acquisizioni fondiarie. Piú che facilitare lo sviluppo delle aree depresse — concentrate nell'altra metà del paese — il progetto sarebbe un tentativo di pianificazione lineare del territorio per evitare gli inconvenienti dei sistemi radiocentrici, il cui archetipo è il bacino parigino. Si potrà anche vedere nel progetto l'idea di assorbire in territorio francese una parte consistente dello sviluppo delle regioni lotaringiche teorizzato dal Perroux.

L'infrastruttura aeronautica potrebbe servire a sviluppare la capacità attrattiva delle metropoli regionali. La rete interna si sta sviluppando intorno ai centri di smistamento di Lione e Nantes, ma il volume di traffico è modesto. I collegamenti internazionali fanno capo a Parigi. Nizza e Marsiglia hanno ognuna un traffico pari a un decimo del traffico internazionale della capitale. Il quinto programma prevede lo st[illegible] delle possibilità di sviluppo del traffico internazion[illegible] Lione, che potrebbe diventare il terzo vero aeroporto [illegible] paese (Marsiglia è interessato solo dalle linee medite[illegible]).

Gli enti locali

Se la pianificazione territoriale è in pratica una distribuzione organizzata della popolazione e delle attività fra i vari centri urbani, gli enti locali avranno un ruolo decisivo nella pianificazione.
La vecchia delimitazione delle frontiere amministrative, l'insufficienza dei mezzi finanziari, la mancanza di una élite dirigente moderna diminuiscono enormemente la capacità di azione dei comuni.
Nel 1790 venne conferita a tutte le parrocchie l'autonomia comunale, senza rettificare i limiti e diminuire il loro numero. La decisione conservatrice dei rivoluzionari ha dato alla Francia moderna una massa di comuni rurali in cui la vita amministrativa è nulla. Alcuni comuni sono addirittura disabitati. Al momento del censimento del 1962 i comuni erano 37.962 — piú che in tutti i cinque altri paesi della Comunità economica europea riuniti.
È nei centri urbani che la vecchia struttura comunale ha i suoi inconvenienti piú gravi, e contribuisce al progressivo slittamento degli enti locali verso la non autonomia. Gli agglomerati rimangono divisi e le decisioni d'insieme avvengono « altrove » poiché « la vita e le realtà economiche sono piú forti degli schemi giuridici, e le situazioni artificiali di divisione degli enti locali si traducono in un trasferimento di poteri a favore delle amministrazioni statali, degli enti pubblici autonomi, delle società ad economia mista » [44].
La « metropoli » lionese è un conglomerato di 56 (piano intercomunale) o 32 comuni (definizione statistica). Clermont Ferrand deve svilupparsi verso nord non perché tale direzione è stata scelta mediante un piano regolatore ma perché i comuni contigui si sono opposti con successo all'istituzione di una zona di urbanizzazione prioritaria a sud-est. Altrove sono i comuni principali (Tours, Caen, Grenoble) che ignorano o disturbano gli sforzi che vengono fatti alla loro periferia [45].
Si cerca di incoraggiare la fusione volontaria e la costituzione di distretti o associazioni intercomunali. Nel periodo 1959-1965 (primo semestre) le fusioni sono state 205, i distretti hanno riunito 314 comuni, le associazioni 3.363 (alcune punte regionali spiegano l'apparente successo di tale formula). Le due ultime soluzioni sono insufficienti e controverse — e quindi provvisorie. Rispondendo ad un'interpellanza sulla pianificazione della regione urbana lionese, il primo ministro dichiarava ultimamente che « il problema di un programma omogeneo di sistemazione dell'area metropolitana... non può essere limitato ai suoi aspetti urbanistici. È nella modifica delle strutture amministrative e finanziarie esistenti che si po-

tranno trovare i mezzi per realizzare gli obiettivi che il governo ha scelto per la ricerca di un nuovo equilibrio urbano »[46]. Le riforme stanno arrivando, ma il loro contenuto e la loro portata rimangono ignoti. Lo stato potrebbe accelerare i tempi per il raggiungimento di una situazione normale eliminando « un'altra situazione anomala che dipende da esso: l'insufficiente autonomia amministrativa delle città francesi ». Una maggiore responsabilità attribuita agli enti locali potrebbe ricompensare uno sforzo di integrazione politica e amministrativa delle regioni urbane.

Le disponibilità finanziarie degli enti locali rappresentavano nel 1964 20 miliardi di franchi, mentre il bilancio statale raggiungeva, con l'inclusione delle spese assistenziali, i 120 miliardi.

Il sistema fiscale sul quale poggiano le risorse degli enti territoriali genera enormi sperequazioni fra gli enti, favorendo quelli che hanno attività industriali, commerciali e turistiche. Con la soppressione della vecchia tassa locale sulle vendite e le prestazioni di servizio (sostituita con la moderna tassa sul valore aggiunto) e l'attribuzione ai comuni dei cinque sesti della tassa sui salari in funzione del gettito delle imposte dirette, i comuni piú favoriti saranno quelli che avranno il coraggio di tassare maggiormente gli amministrati. Nei grandi centri urbani la soluzione definitiva del problema delle risorse dipenderà dalla formula di unione che verrà escogitata per giungere all'omogeneità del gettito fiscale, e alla corrispondenza territoriale della ricchezza con le necessità di finanziamento delle opere di urbanizzazione.

Gli amministratori qualificati si troveranno quando il progresso tecnologico, lo sviluppo economico e le migrazioni interne avranno allargato le élites locali, e sostituito alle notabilità tradizionali e alla loro concezione autarchica dello sviluppo cittadino una visione molto piú vasta in cui le previsioni e le relazioni con il potere centrale (e regionale, se un giorno esisterà) saranno collocate nel loro giusto contesto. Tale è l'interpretazione che è stata suggerita[47] per l'elezione a Grenoble — città che ha avuto un rapido sviluppo demografico dovuto ad una forte immigrazione tecnologica — di un consiglio comunale con una maggioranza capeggiata da un giovane scienziato.

La pianificazione urbanistica

Soltanto l'intervento finanziario statale nell'edilizia residenziale e l'esistenza di regolamenti non proprio catastrofici hanno evitato alla Francia di eguagliare il primato assoluto di disastri urbanistici stabilito dall'Italia.

Le condizioni favorevoli per raggiungere quel poco invidiabile risultato esistevano e continuano in gran parte a sussistere.

Lo Stato ha fatto l'impossibile perché i piani regolatori non venissero studiati. Poiché le spese di studio sono a carico del Ministero della costruzione (un tempo anche dell'urbanistica) i comuni non contribuiscono al pagamento dei progettisti. Siccome il Ministero non ha mai saputo valutare le necessità di studio e tanto meno le relative incidenze finanziarie i progetti danno diritto a parcelle ridicole. In pratica i piani regolatori vengono « studiati » o da persone non qualificate (disegnatori in pensione per esempio) o da architetti che devono trovare un tornaconto rimediando qualche progetto edilizio.

I piani particolareggiati riguardano essenzialmente i grandi quartieri di edilizia popolare dovuti al capitalismo di stato e agli istituti di case popolari. Negli ultimi anni le zone di urbanizzazione prioritaria hanno dilatato la dimensione degli interventi e permesso una certa diversificazione degli strati sociali, evitando la funzione di ghetto operaio dei quartieri costruiti in precedenza. Raramente i piani particolareggiati si sono inseriti in un piano regolatore approvato. Anche quando il piano esisteva l'impostazione schematica e generalmente irrealistica rendeva impossibile l'inserimento dei grossi programmi operativi.

La mancanza di mezzi e di personale qualificato non ha permesso la costituzione di équipes di liberi professionisti o di studi di diritto pubblico nelle principali regioni urbane. I piani esistenti sono documenti grafici che in assenza di indagini adeguate e serie analisi sono senza legami con la realtà, e quindi inattuabili.

La situazione però migliora. Per le grandi città di provincia lo schema regionale di Parigi è stato uno choc salutare, e si ha la sorpresa di vedere parlamentari, che prima non si sarebbero mai occupati di problemi urbanistici, richiedere la costituzione di uffici speciali analoghi all'*Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne.*

Il 16 novembre 1964 veniva costituito presso la Delegazione per la pianificazione territoriale un *Groupe central de planification urbaine*, che riunisce, sotto la presidenza di un'anonima personalità esterna, i rappresentanti dei ministeri interessati alle decisioni urbanistiche, per esaminare con un metodo comune e criteri omogenei la situazione e l'avvenire dei principali centri del paese. Le responsabilità della pianificazione urbana sono così passate dalle amministrazioni periferiche al livello governativo.

Il gruppo ha studiato o studierà i problemi della capitale, delle metropoli regionali e di grandi città — Rouen/Le Havre, Rennes, Clermont-Ferrand, Grenoble, Nizza — che hanno dimensioni o situazioni specifiche. Le relazioni del gruppo preparano le decisioni del comitato interministeriale per la pianificazione territoriale.

L'attività del gruppo poggia, inserendovisi, sui programmi di modernizzazione e di attrezzature (*Programmes de modernisation et d'équipement*) studiati già da alcuni anni per le principali città — durante il quinto programma economico tutti i centri con piú di 50.000 abitanti dovrebbero essere dotati di programmi urbanistici — e prima sottoposti all'approvazione dei comitati specializzati (2 ter e 2 bis) del Fondo di sviluppo economico e sociale. Il gruppo ha il compito di coordinare l'attuazione dei programmi urbanistici a lunga scadenza con le previsioni — e l'attuazione — del programma economico.

Tali programmi hanno inserito la quarta dimensione — i tempi di attuazione — nella pianificazione urbana. Se il concetto di tempo e la conseguente programmazione finanziaria rappresentano per l'attività urbanistica un enorme progresso, le virtú potenziali del sistema operativo sono annullate dalla mancanza della materia prima, i piani regolatori. Ma verranno finalmente istituiti (se si troveranno i tecnici) gli uffici urbanistici attrezzati e diretti da équipes pluridisciplinari. Le città di provincia non avranno piú motivo di invidiare la capitale — e le altre grandi città europee. Le disponibilità finanziarie del Fondo di intervento per la pianificazione territoriale forniranno i mezzi per avviare gli uffici, che appariranno relativamente costosi ad amministratori abituati a spendere (e sciupare) poche decine di migliaia di franchi per lo « studio » dei piani regolatori (mentre lo schema regionale di Parigi è costato 17 milioni di F. — 2,2 miliardi di Lit.).

Finché gli uffici urbanistici non funzioneranno (quello di

Lione dovrebbe essere avviato nel 1966) il *Groupe central* sarà obbligato a prendere o preparare le decisioni urbanistiche basandosi sui vecchi piani regolatori o sulle indagini e i lavori preparatori dei programmi di modernizzazione. Le decisioni finora pubblicate riguardano Lione, Bordeaux, Marsiglia e Nancy/Metz.
I trasporti, i centri direzionali, la polarizzazione dello sviluppo mediante la creazione di nuove *grandi* città dovunque le previsioni demografiche giustifichino tale politica sono le dominanti delle decisioni interministeriali come del quinto programma economico, che fa dei nuovi centri direzionali il principale strumento per frenare la proliferazione delle attività terziarie private nella capitale, e prevede l'avvio della costruzione di nuove città nelle regioni urbane di Parigi, Lione e Marsiglia.

La politica fondiaria

Non è possibile fare programmi urbanistici cosí ambiziosi senza prevedere i mezzi di attuazione. I problemi finanziari verranno impostati, con maggiore o minore successo secondo i casi e secondo l'andamento economico, a livello governativo, e coordinati con l'attuazione del programma quinquennale. Rimangono i problemi fondiari.
Come già si è visto la legislazione fondiaria in vigore è recente, avendo per punto di partenza la « loi-cadre » del 7 agosto 1957.
I lettori potranno seguire nei testi allegati il progredire delle strutture giuridiche:
1. il decreto 58-1464 si preoccupa di concentrare gli interventi e l'esproprio avviene (decreto 58-1447) in base al decreto del 23 ottobre 1958 sulle opere di pubblica utilità;
2. la legge 62-848 estende notevolmente l'uso del diritto di prelazione, e fissa per il calcolo dei prezzi di acquisizione la data di riferimento, che è un anno prima della pubblicazione del decreto istitutivo della zona di urbanizzazione prioritaria. Come tutte le leggi francesi, la 62-848 ha avuto il parere favorevole del Consiglio di stato.
3. per accelerare il processo di acquisizione delle aree la legge 65-561 istituisce il perimetro provvisorio della zona e sostituisce (art. 3) la data di riferimento, che passa a due anni prima del decreto di fissazione dei limiti provvisori della zona di riserva;
4. la legge 65-559 precisa gli elementi per il calcolo del prezzo di acquisizione.
L'utilizzazione della legislazione fondiaria ha incontrato grosse difficoltà in passato, soprattutto a Parigi e Lione.
Il territorio urbano del paese aumenta di 12.000 ettari all'anno e raddoppierà entro quindici anni. È comprensibile che si cerchi di sfruttare al massimo le possibilità delle leggi per controllare e lo sviluppo delle città e i prezzi delle aree.
I mezzi finanziari consentono ora di costituire aree di riserva per programmi la cui attuazione è lontana — nuove città, centri turistici della Linguadoca, canale fra il Reno e il Rodano, porto industriale di Fos. L'utilizzazione combinata o alternata delle possibilità giuridiche (delimitazione delle aree di riserva) e degli interventi finanziari (acquisizione di riserve), e il coordinamento delle attività dei vari enti statali attraverso programmi annui distribuiti regionalmente dovrebbero aumentare l'efficacia della politica di previsione fondiaria.
Le zone di urbanizzazione prioritaria avviate dal 1959 rappresentano 23.000 ettari, dei quali la metà è stata già acquisita, e la capacità ricettiva corrisponde a 700.000 alloggi. Entro il 1970 la capacità delle zone dovrà raggiungere i 175.000 alloggi all'anno.
La speculazione non è stata ancora sconfitta poiché « anche se emendato il regime fondiario urbano rimane infatti quello ereditato da una Francia essenzialmente rurale per la quale era stato concepito. Costituisce un grandissimo ostacolo per tutti i programmi di estensione urbana e di ristrutturazione; e non consente nemmeno di soddisfare un'elementare esigenza di eguaglianza di trattamento nei confronti dei proprietari delle aree » [48].
Non a caso la politica fondiaria ha suscitato durante l'ultimo dibattito parlamentare sulla programmazione la principale controversia fra governo e opposizione.
La tesi governativa (espressa dall'ex-primo ministro Debré) era che se l'evoluzione dei prezzi delle aree necessita una rigida politica fondiaria — e gli stessi difensori della proprietà privata devono capire che non ci sono scelte — basterà utilizzare, forse modificandoli, gli strumenti legali disponibili che hanno il merito di eliminare una parte del plusvalore. Bisogna certo prevedere le riforme per non essere obbligati a spogliare drammaticamente i proprietari sotto la pressione dello sviluppo demografico e dell'inurbamento. Ma naturalmente viene respinta la richiesta dell'opposizione (presentata da Gaston Defferre) del trasferimento ai comuni della proprietà delle aree fabbricabili [49].

Pianificazione territoriale e programmazione economica

« La politica di pianificazione territoriale non deve e non può essere fine a se stessa, può soltanto essere un elemento della politica d'insieme per la migliore organizzazione delle attività economiche del paese » [50]. Il successo della pianificazione territoriale dipende quindi in buona parte dalla qualità dei programmi economici.
L'importanza della definizione della politica di azioni territoriali non è certo da sottovalutare. L'esistenza di un servizio centrale di coordinamento e di studio quale la Delegazione per la pianificazione territoriale è un fatto positivo, non fosse altro che per la raccolta e la traduzione grafica dei dati statistici, la preparazione di atlanti economici nazionali e regionali o l'allestimento di una cartoteca economica e sociale di 7.500 grafici.
Ma che utilità hanno gli studi e i piani se le possibilità di investimento vengono poi contenute (o, peggio, diminuite) dallo sviluppo dei consumi o dalla stasi economica?
Il bilancio della programmazione economica è ottimo in termini quantitativi, ma molto mediocre in termini qualitativi. Il tasso di sviluppo dà per gli ultimi venti anni una media elevata. La densità del parco automobilistico è la piú alta d'Europa, i consumi alimentari sono i piú qualificati del mondo — ma la politica urbanistica e territoriale è rallentata dalla modestia dello sviluppo dell'edilizia residenziale, conseguenza, a sua volta, della proporzione di investimenti assorbiti dalla rendita fondiaria. Non dovevano forse i programmi economici prevedere anche la disponibilità della materia prima dell'edilizia, dell'urbanistica, degli interventi territoriali — la disponibilità delle aree? L'habitat sarà nel 1985 uno degli aspetti essenziali dei consumi, ma non lo poteva essere nel 1965, o nel 1955? Le modifiche della struttura dei consumi dovrebbero risultare, in principio, dalla libera scelta dei consumatori, ma « sarà opportuno guidare tale scelta per limitare le soddisfazioni a breve scadenza (auto al posto della casa) »; non era forse opportuno guidare la scelta in passato? È logico domandarsi quale differenza c'è fra la civiltà americana (società dei consumi di massa, non pianificata) e la civiltà francese (pianificata) [51]. La Francia, che ha il merito di avere prodotto una grande varietà di tecniche per l'edilizia industrializzata, non ha ancora saputo

utilizzarne le possibilità, i programmatori non hanno potuto trovare la via per riformare i metodi amministrativi e le strutture professionali che impediscono il pieno inserimento dei progressi tecnologici nell'attività edilizia.
Le insufficienze della programmazione vengono ora attribuite alle tecniche. Le tabelle input/output di Leontief fanno pensare tutto in termini di contabilità nazionale. Giacché questa non tiene conto della qualità del prodotto nazionale lordo, la colpa delle debolezze dei programmi francesi sarebbe di... Leontief. Il programmatore Pierre Massé condivide il pensiero del sociologo Mendras [52].

La vera spiegazione è altrove. Come sono mancate le grandi scelte politiche per attuare con successo una politica di pianificazione territoriale, come non c'è ancora un autentico decentramento delle responsabilità e un'efficace, completa politica fondiaria, cosí sono mancate in buona parte le scelte politiche fra gli investimenti pubblici, e anche privati, e i consumi di massa. Come l'uomo di domani risolverà i problemi di scelta fra il richiamo degli svaghi, i consumi individuali e i servizi pubblici?, si domanda Pierre Massé, e nota che « dall'incerta risposta a tale difficile quesito dipenderanno in larga misura i progetti di pianificazione territoriale ».

Bibliografia

[1] Charles Recorbet, *La pianificazione territoriale in Francia*, « Urbanistica » n. 35, pp. 17-19.
[2] Giovanni Astengo, *Il coordinamento tra programmi economici e piani urbanistici in Europa*, « Urbanistica » n. 38 (Atti del IX Congresso dell'INU), pp. XIII-XV.
[3] Georgette Helgey, *La République des illusions*, Fayard, Paris 1965 (parte su « La République des Mandarins », cap. IV, « Une France moderne », pp. 411-437).
[4] « L'aménagement du territorie ». Premier rapport. Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme, 12. 1950.
[5] Cfr. Team Valley Estate, « Urbanistica » n. 36-37, pp. 44, 48, 50 e (4) (relazione Alaurent).
[6] Relazione di Pierre Bauchet, direttore dell'Ecole Nationale d'Administration, presentata alle « Journées internationales de l'économie régionale », Charleroi 20/30-9-1962. Resoconto pubblicato in « L'usine nouvelle », suppl. nov. 1962.
[7] Pierre Bauchet, *L'expérience française de planification*, Edition du Seuil, Paris 1958.
[8] J. G. Mérigot, *Le champ étroit de l'autofinancement régional*, Revue de science financière, 4-1962.
[9] Yves Glotin, *Inventaire et bilan de l'action des Sociétés de développement régional*, Journal Officiel. Avis et rapports du Conseil économique et social, 26-5-1963.
[10] Jean Saint-Geours, *Societé d'économie mixte et missions économiques*, « Les grands aménagements régionaux » n. 5, 1964, pp. 8-16.
[11] François Sorlin, *Salvaguardia dei centri storici in Francia*, « Urbanistica » n. 42-43, pp. 70-73, piú inserto pp. 92-93.
[12] Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe. Régionalisation du budget d'équipement pour l'année 1965 et coordination des investissements publics au regard des objectifs de l'aménagement du territoire. Tome 1. Paris, Imprimerie Nationale, 1964.
[13] Gérard Lauzun, *Une décentralisation manquée*, Direction, 9-1965, pp. 755-761.
[14] Claude Delmas, *L'aménagement du territoire*, Presses universitaires de France, Paris 1962.
[15] Pierre Massé, *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, Paris 1965.
[16] Hans Blumenfeld, *The modern metropolis*, Scientific American, 9-1965, pp. 64-74.
[17] Olivier Guichard, *Aménager la France*, Laffont-Gonthier, Paris-Genève 1965.
[18] Jean-Bernard Eggens, *A Caen l'administration est-elle régionaliste?* Direction, 7/8-1964, pp. 708-719.
[19] Cour des Comptes, « Rapport au Président de la République. Année 1963 », Journaux Officiels, Paris 1965.
[20] Paul Le Fillâtre, *La puissance économique des grandes agglomérations françaises*, Etudes et conjoncture, 1-1964, pp. 3-40.
[21] Charles Frappart, citato in Maurice Hallf, *Méthodes d'élaboration du V.ème plan*, Journal Officiel, Avis et rapports du Conseil économique et social, 7-12-1963.
[22] Décret 63-112 du 14 février 1963 créant une Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du Délégué, Rapport au Président de la République. Journaux Officiels, 63-27.
[23] Gaston Defferre, *Un nouvel horizon*, Gallimard, Paris 1965, cap. « Un projet pour les villes ».
[24] Hervé Detton, *L'administration régionale et locale de la France*, Presses Universitaires de France, Paris 1964.
[25] Décrets 64-250 à 64-252 du 14 mars 1964 relatifs à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale et à la décocentration administrative. Rapport au Président de la République. Journal Officiel, 20-3-1964, pp. 2587-2592.
[26] Interpellanza di Yves Guéna, citata in « Le Monde », 8-5-1964.
[27] Jacques Fauvet, *Une réforme nécessaire*, « Le Monde », 8-5-1964. Cfr. intervento del primo ministro Pompidou al XIII Congresso di scienze amministrative (« Le Monde », 25/26-7-1965): « L'accentramento aveva in passato lo scopo di assicurare l'unità della nazione francese e l'autorità dello stato. Tale unità è oggi assicurata e l'autorità dello stato indiscussa ».
[28] Olivier Guichard, *La nouvelle orientation de la politique de l'aménagement du territoire*, Entreprise, 25-4-1964, pp. 71-79.
[29] Premier rapport de la Commission nationale de l'aménagement du territoire. Commissariat général du plan, 21-9-1964.
[30] Journal Officiel, 26-5-1964.
[31] Alphonse Thelier, *Les créations de zones industrielles sont désormais contrôlées par la Délégation à l'aménagement du territoire*, « Le Monde », 4-6-1964.
[32] Circolare 64-42 del 6-7-1964 del Ministro della Costruzione. « Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment », 18-7-1964, pp. 125-27.
[33] *Bases économiques du développement urbain*, relazione di F.J.J.H.M. Van Os presentata al Cyrcle d'études européen sur la politique et la planification du développement urbain. Varsavia 18/19-9-1962 (Nations Unies, Commission économique pour l'Europe).
[34] « Projet de rapport général sur le V.ème Plan ». Commissariat général du plan, 7-1965.
[35] Paul Delouvrier, *Les problèmes du District de la région de Paris*, Revue générale des routes et aérodromes, 390, 7/8-1964, pp. 3-9.
[36] *Réflexions pour 1985*, « La documentation française », Paris 1964.
[37] Serge Antoine, *Les métropoles d'équilibre*, « La Nef », 22, pp. 89-99.
[38] Projet de loi de finances pour 1966. Rapport sur l'exécution du plan en 1964 et 1965 et sur la régionalisation du budget d'équipement de 1966, Paris, Imprimerie Nationale, 1965.
[39] Jean-François Gravier, *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Flammarion, Paris 1964.
[40] Claude Sarraute, *La Maison de la Culture de Bourges inaugurée l'année dernière compte déjà huit mille sept cents adhérents*, « Le Monde », 13-5-1965.
[41] Pierre Viot, *Les institutions de l'aménagement du territoire*, « Revue de l'action populaire », 189, 6-1965, pp. 674-691.
[42] Michel Piquard, *Comment créer du terrain à bâtir*, « La Nef », 22, pp. 101-110.
[43] Pierre Ruais (relatore speciale del bilancio dei LL.PP. e dei trasporti), Journal Officiel, Assemblée Nationale, 12-10-1965.
[44] André Laure, *La planification urbaine en France*, « Revue de l'action populaire », 165, pp. 170-179.
[45] François Bloch-Lainé, Léon-Paul Leroy, *De quelques attitudes présentes qui compromettent l'avenir*, « Prospective », 11, pp. 77-87.
[46] Journal Officiel, Assemblée Nationale, 8-10-1965, p. 3401.
[47] Relazione presentata dal Prof. Quermonne al colloquio della Société française de sociologie. « La V.ème République a-t-elle profondément changé les structures françaises? », « Le Monde », 16-10-1965.
[48] Prospective, 11 - « L'urbanisation ». Exposé général, pp. 19-74.
[49] Journal Officiel, Assemblée Nationale, 26-11-1964, pp. 5590 e 5593-94.
[50] René Courtin, Pierre Maillet, *Economie géographique*, Dalloz, Paris 1962 (3. Les politiques d'organisation du territoire).
[51] Jacques Guyard, *Le miracle français*, Editions du Seuil, Paris 1965.
[52] Alain Vernholes, *Des fleurs dans les tableaux de Leontiev*, « Le Monde », 14-10-1965.

Lo schema regionale di Parigi

di Emilio Tempia

Cronologia degli antefatti

1925. Il governo nomina un « Comitato superiore per l'organizzazione della regione parigina », che un decreto del 24 marzo 1928 confermerà ufficialmente. Mentre venivano demoliti i bastioni ottocenteschi, ultima barriera formale fra Parigi e la « banlieue », mentre l'« agglomération » si andava estendendo rapidamente a macchia d'olio (le lottizzazioni, realizzate senza alcuna opera di urbanizzazione primaria o generale, che hanno investito dal 1920 in poi le campagne periferiche, rappresentano ancora oggi un peso finanziario non indifferente nonostante gli sforzi compiuti per provvedere le decine di migliaia di case singole di un minimo di infrastrutture e di attrezzature) si cercavano i primi provvedimenti per canalizzare lo sviluppo della regione urbana.

1932. Una legge approvata il 14 maggio definiva, su indicazione del Comitato, la regione parigina racchiudendola all'interno di un cerchio di 35 km. di raggio con centro a Notre Dame, affidandone la pianificazione ad un gruppo di 40 esperti.

1934 - 14 maggio. Il gruppo di studio, capeggiato da Henri Prost, presenta il primo piano regionale.

1939 - 22 giugno. Un decreto-legge approva il piano regionale, dopo piú di cinque anni di inerzia amministrativa.

Questo primo lavoro, il cui principale merito fu di frenare la caotica espansione suburbana, doveva ben presto rivelare i propri difetti. Se da un lato presentava una grandiosità degna di altri tempi (la « via trionfale » che doveva continuare i Campi Elisi inserendoli in un asse rettilineo di una ventina di chilometri, dalla Bastiglia alla foresta di Saint Germain), da un altro lato sottovalutava sia le capacità di sviluppo di Parigi, sia le dimensioni spaziali delle attrezzature pubbliche e dell'infrastruttura. La complessità dei regolamenti edilizi, la scarsa conoscenza dei problemi urbanistici negli ambienti amministrativi, la mancata neutralizzazione almeno parziale, della proprietà fondiaria ne riducevano le possibilità di attuazione [1].

1941. Una legge del 28 agosto confermava l'approvazione del piano Prost e portava la regione a 12.954 km.^{2}, includendovi la totalità dei dipartimenti della Seine, Seine et Oise, Seine et Marne e parte dell'Oise.

1943. La legge urbanistica del 15 giugno istituisce un nuovo Comitato e un servizio amministrativo per « coordinare il progetto di piano regionale approvato e il progetto di piano regolatore della città di Parigi, e per preparare il piano per la regione » delimitata due anni prima.

1955. Un decreto del 20 maggio istituisce un Commissario all'edilizia e all'urbanistica per la regione parigina, incaricato il 5 luglio 1958 della preparazione di un piano regionale...già presentato il 12 gennaio 1956 e preso in considerazione dal Ministero della ricostruzione e dell'abitazione.

1960 - 6 agosto. Viene pubblicato il decreto di approvazione del « Piano di sistemazione e di organizzazione generale della regione parigina ».

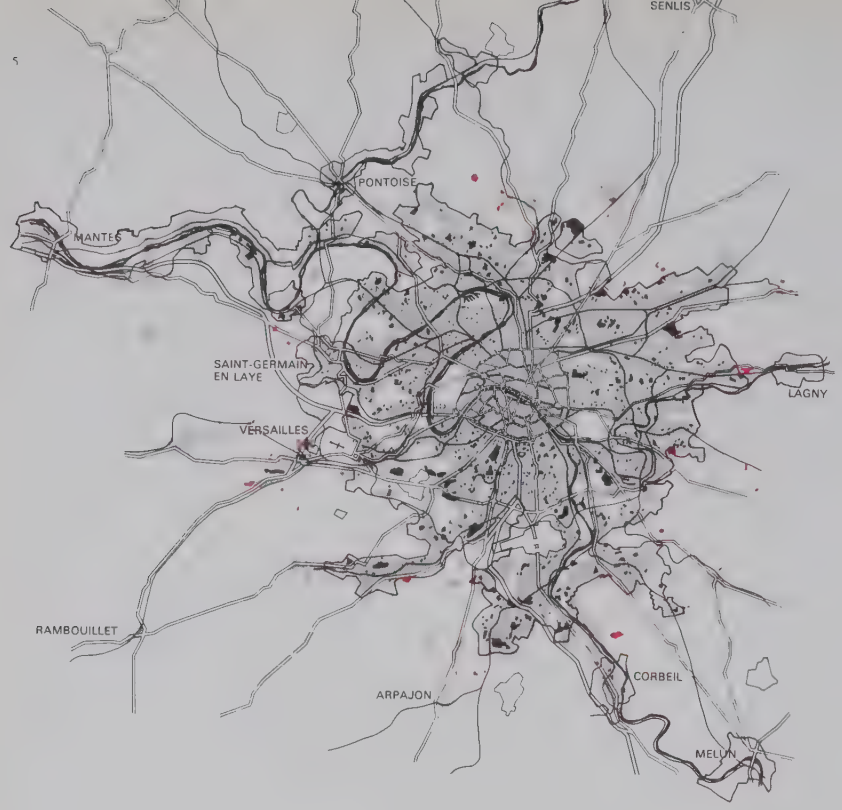
Benché corredato da alcune pregevoli relazioni monografiche (sul verde [2] e sui... cimiteri) il nuovo piano non rappresentava un molto sensibile miglioramento rispetto al piano del 1934. La struttura radiocentrica che da decenni provoca l'espansione a macchia d'olio era conservata e potenziata mediante le autostrade radiali e gli anelli di circonvallazione e una metropolitana rapida regionale per il trasporto delle masse suburbane impiegate nelle attività direzionali localizzate nel nucleo storico – che doveva però essere alleggerito da quattro nuovi centri localizzati nei quattro punti cardinali. La validità dei nuovi centri era tuttavia assai scarsa. Se l'iniziativa privata (cui si doveva aggiungere un ente pubblico istituito appositamente) stava realizzando il prolungamento ad ovest del vecchio centro, tra Neuilly e la Défense, altri due centri dovevano occupare aeroporti tuttora in servizio (Le Bourget, Villacoublay) e il quarto, a Gretz, sembra solo indicato – si ironizza – per bilanciare la punta est della rosa dei venti [3], con il pericolo, qualora fosse stato realizzato, di promuovere l'urbanizzazione della periferia orientale e la distruzione delle grandi foreste private che vi sussistono.

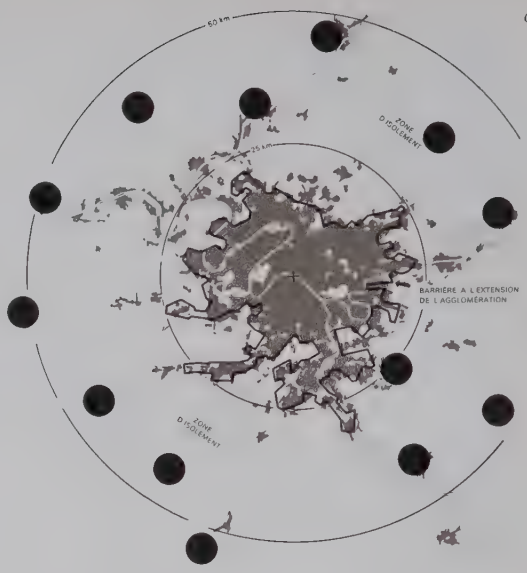
Il nuovo piano, basato sull'ipotesi della stabilizzazione, mediante il decentramento delle industrie, della popolazione della regione a quota 9 milioni, da raggiungersi nel 1970, doveva rivelarsi di estrema fragilità. Il 1° gennaio 1965 la popolazione dei tre dipartimenti della regione di Parigi (che differisce dalla regione « parigina » per l'assenza di 885 km^2 del dipartimento dell'Oise) era già di 9.117.500 abitanti [4]... La staticità del piano, che delimitava rigidamente il territorio urbano, senza quasi possibilità di espansione, rendeva necessaria la concessione di deroghe che hanno interessato in un quinquennio ben ottantamila alloggi costruiti all'esterno della frontiera urbana tracciata dal piano [5]. Tale impostazione, aggravata dalla lentezza di elaborazione dei piani regolatori intercomunali e dei piani particolareggiati di attuazione, provocava una diminuzione della disponibilità di aree fabbricabili e un vertiginoso rialzo dei prezzi.

Gli autori riconoscevano, comunque, fin dalla prima pagina della loro relazione, che il piano « non ha assolutamente l'ambizione di disegnare la Parigi del 2.000 » ed esprimevano anche una lucida opinione circa la necessità della definizione di una politica urbanistica regionale operando scelte precise sulla base di « studi approfonditi fatti con mezzi scientifici moderni », di competenza dell'*Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne* [6], che potranno « autorizzare previsioni piú ambiziose proiettantesi in un avvenire piú remoto ». Veniva pure auspicata una riforma amministrativa per aggiornare gli enti locali della regione, rimasti tali e quali erano stati creati nel 1790, ad eccezione dei limiti comunali di Parigi estesi da Haussmann. [7]

Si ponevano cosí le basi per l'avvio di un processo di pianificazione moderno che doveva produrre, dopo quarant'anni di incertezze, lo schema urbanistico presentato il 22 giugno 1965.

In alto: una veduta aerea del centro di Parigi
In basso, lo sviluppo della regione parigina dal 1850, al 1900, ed infine al 1965.





5 Localizzazione dei principali complessi residenziali costruiti entro l'agglomerazione parigina dal 1939 al 1964; in colore: aree edificabili all'esterno dei confini urbani con licenze edilizie superiori ai 50 alloggi concesse dal 1961 al 1964 in deroga alle disposizioni del P.A.D.O.G.
6 Ipotesi (scartata) di nuove città concepite come una « corona » di nuclei isolati.

Le nuove strutture amministrative

Essendo ormai chiara la necessità di definire, prima delle scelte spaziali, i contenuti del piano regionale, diventava pure chiara l'urgenza di istituire un ente regionale per dare all'*Institut d'aménagement et d'urbanisme* gli elementi programmatici.

La forte opposizione degli amministratori locali rendeva impossibile l'applicazione di un decreto del 4 febbraio 1959 che istituiva un « Distretto della regione di Parigi », ed era necessario aspettare ancora piú di due anni perché una legge del 2 agosto 1961 rendesse operante il progetto.

Il nuovo ente regionale, dotato di autonomia finanziaria mediante un'imposta speciale [8], ha il compito di:

1. studiare i problemi sia della sistemazione urbanistica della regione, nella totalità o in alcune parti, sia dell'organizzazione di servizi pubblici di interesse regionale;

2. nei limiti delle proprie risorse finanziarie, sovvenzionare enti pubblici per la realizzazione di attrezzature di carattere regionale, o di aiutare tali enti nell'emissione di prestiti, o di assumere direttamente, previo accordo degli enti interessati, l'incarico di opere di carattere regionale;

3. presentandosene la necessità, raggiungere accordi con gli enti locali, anche esterni al Distretto, per lo studio e la realizzazione di progetti collettivi, ed eventualmente la gestione di servizi pubblici [9].

Organo di pensiero e di coordinamento, solo eccezionalmente di gestione, il Distretto assumeva cosí l'incarico della programmazione economica, e soprattutto finanziaria, e della pianificazione urbanistica a livello regionale. La nomina del « delegato generale del governo », l'economista Paul Delouvrier [10], che dirige da allora l'esecutivo del Distretto, e la specificazione del ruolo del delegato [11] intervenute rapidamente, indicavano la volontà di giungere al piú presto a risultati concreti. Il 13 marzo 1962 il consiglio di amministrazione del Distretto, nominato tre mesi prima, approvava un programma di spese di 15 milioni di NF[12] per gli studi.

La preparazione dei programmi

Nella prima metà del secolo l'alleanza di molteplici fattori, quali il blocco degli affitti istituito durante la prima guerra mondiale e non ancora levato, un arcaico sistema fiscale che provocava costanti ristrettezze finanziarie per gli enti locali, la diffidenza del governo centrale nei confronti di Parigi e la conseguente gestione prefettizia hanno causato un grosso ritardo nel patrimonio edilizio come nelle attrezzature e nei servizi pubblici. Ritenendo però, non a torto, che ancor piú che nelle difficoltà materiali – finanziarie o amministrative – la causa del ritardo negli investimenti e del disordine urbanistico andava ricercata nella cortezza di vedute degli enti locali stessi, che non hanno mai saputo presentare un programma finanziario o un piano di lavori pluriennali (nessun programma rispondente alle necessità e ben preparato è mai stato rifiutato dal ministero delle finanze, dal governo e dal parlamento [13]), l'équipe dirigente del Distretto presentava il 23 febbraio 1963 una bozza di programma duodecennale che, arrivando al 1975, avrebbe potuto inserirsi esattamente nei due prossimi piani economici nazionali, coordinandone gli investimenti per la regione di Parigi.

La bozza tentava una prima valutazione quantitativa delle necessità di attrezzature pubbliche attraverso l'analisi delle lacune del passato, la proiezione delle tendenze demografiche e lo studio dell'opportunità e della possibilità di correggere gli sviluppi in atto.

Le previsioni demografiche non lasciavano dubbi sull'improbabilità di raggiungere l'obiettivo di stabilizzare la popolazione nel 1970, e suscitavano una notevole inquietudine, non ancora scomparsa, nelle altre regioni. L'ipotesi di massimo sviluppo della popolazione della regione, basata sull'aumento degli abitanti della Francia a 70 milioni e su un saggio di popolazione urbana dell'80%, faceva ritenere che nel 2000 la popolazione della regione potesse raggiungere i 16 milioni di abitanti. L'ipotesi minima, per 65 milioni di abitanti per tutto il paese, un saggio di urbanizzazione del 75%, e un saggio di aumento della popolazione della regione di Parigi pari alla metà

del ritmo di aumento della popolazione urbana, era di 12 milioni di abitanti.
L'inquietudine delle altre regioni, e in particolare delle regioni arretrate del litorale atlantico – dalla Bretagna all'Aquitania – era prevista, poiché da tempo [14] si affermava che lo sviluppo della regione di Parigi doveva favorire le stesse aree arretrate. Tale teoria poggiava sulla visione di una comunità economica europea in cui il bacino renano – la Lotaringia – sarebbe l'unico grande polo di sviluppo. Soltanto il potenziamento del polo parigino avrebbe quindi potuto conservare alle regioni orientali le loro possibilità di progresso giacché « un ristagno economico della regione di Parigi, che condurrebbe rapidamente a declassarla nei confronti degli altri poli di sviluppo europei, sarebbe molto dannoso e (tali regioni) ben difficilmente potrebbero sormontare l'handicap causato dall'impotenza, anche relativa, dell'unico grande centro intellettuale, finanziario e di consumo al quale sono strettamente legate » [15]. La tesi è seducente. Sarebbe stato interessante averne una verifica « esterna » che avrebbe potuto stabilire la realtà della polarizzazione in altri grandi centri europei della capacità di sviluppo limitata a Parigi dai disincentivi di carattere amministrativo e fiscale, e una verifica « interna » per determinare se i costi sociali della principale regione urbana del paese non siano per caso un grosso ostacolo per il finanziamento dello sviluppo delle aree arretrate.
Le previsioni demografiche venivano comunque confermate dall'istituto di statistica [16] – 11.380.958 abitanti previsti per il 1° gennaio 1978 attraverso la semplice proiezione delle tendenze in atto – e, con maggiore precisione, dalla *Commission nationale de l'aménagement du territoire* [17]. La relazione di quest'ultima, pur constatando che il ritmo di sviluppo della popolazione parigina fra i due ultimi censimenti – 1954 e 1962 – è stato di 135.000 persone all'anno, il piú forte del secolo, giudica tale saggio di aumento meno grave degli sviluppi del passato. Se, infatti, tra il 1851 e il 1936 la popolazione di Parigi è triplicata mentre la popolazione dell'intero paese aumentava appena del 14% e la popolazione delle altre città raddoppiava soltanto, dal 1954 in poi la crescita di Parigi non è superiore alla media nazionale, ed è inoltre provocata per il 40% dall'eccedenze interne delle nascite sui decessi (55.000 unità). Le due ipotesi della relazione, questa volta per il 1985, 12,1 e 11,1 milioni di abitanti, sono costruite, la prima sul mantenimento dell'attuale saggio di immigrazione (80.000 unità all'anno), la seconda sulla graduale diminuzione dell'immigrazione che dovrebbe essere nulla alla fine del periodo considerato. Considerando poi che, nonostante l'espansione delle industrie nelle aree meno sviluppate (unico freno efficace per limitare l'aumento della popolazione di Parigi) lo stesso necessario sviluppo dell'edilizia e dei lavori pubblici e l'indispensabile potenziamento delle amministrazioni locali aumenteranno la popolazione attiva, la relazione ritiene realistica una ipotesi intermedia, con un aumento fino a 11,6 milioni di abitanti nel 1985, cioè una popolazione fra i 13 e i 15 milioni nel 2000. La relazione dello schema regolatore del 22 giugno 1965 sceglie la via di mezzo e considera che le strutture ricettive dovranno prevedere per il 2000 la sistemazione di 14 milioni di abitanti nella regione di Parigi (12.069 km^2) [18].
Le previsioni demografiche sono tuttavia la parte piú controversa del piano. Il governo « vanta la politica regionalistica e il decentramento? Il risultato è un piano, del resto senza valutazione dei costi, per ammucchiare nella regione parigina il quarto della popolazione e un'automobile su tre » [19] si afferma da un lato. I titoli dei giornali di provincia riflettono l'allarme degli ambienti locali. « La Parigi del 2000 allungherà per la provincia i tempi delle vacche asciutte? » si domanda « Ouest-France » [20], « La grande Parigi non sistema le nostre difficoltà » si dice a Nantes[21], « Si accentueranno gli squilibri fra Parigi e la provincia? » domanda Bordeaux [22]. L'opposizione di sinistra, invece, giudica « ragionevole » la valutazione del numero di abitanti poiché, tra l'altro, « implica un'attività politica di decentramento » delle attività [23]. La principale debolezza dello schema (e dei lavori della *Commission de l'aménagement du territoire*) è, probabilmente, di non aver consentito di dissipare i dubbi espressi due anni fa in un colloquio svoltosi a Vincennes, e certamente assai diffusi. « Non si deve confondere la crescita della regione parigina con lo sviluppo dell'economia del paese. Si può certamente supporre che l'esistenza, in Francia, di un polo principale largamente predominante non è imposta dalla natura delle cose e dalle possibilità offerte dallo spazio economico francese. È invece verosimile che tale predominanza tolga all'economia una parte dello sviluppo che potrebbe derivare dall'esistenza di uno o parecchi altri poli » [24].
Nessuna opposizione hanno incontrato i calcoli per il dimensionamento spaziale dell'espansione urbana:

1 il potere di acquisto degli anni 1960-65 sarà moltiplicato per 2,5 verso il 1985 e per 3,5 verso il 2000;

2 gli impieghi terziari, e in particolare gli impieghi amministrativi, aumenteranno almeno due volte piú rapidamente degli impieghi industriali;

3 la richiesta per le attività di svago sarà entro il 2000 moltiplicata per quattro in termini monetari;

4 il numero delle auto passerà da 1 per 5 abitanti a 1 per 3;

5 i movimenti interni aumenteranno nella regione urbana da 2 al giorno, in media, a 2,5 o 2,8.

Sommando tali moltiplicatori all'aumento della popolazione, da 8,4 a 14 milioni (coefficiente 1,65) la relazione dello schema specifica i dati programmatici:

a) potere di acquisto globale moltiplicando per 5 (1,65 x 3,5), ma potere di acquisto per i prodotti alimentari moltiplicato per 3 soltanto, e per i prodotti industriali, servizi, svaghi, per 6;

b) automobili, da 1,7 a 5 milioni (coefficiente 3);

c) spostamenti delle persone attive, con qualsiasi mezzo di trasporto, moltiplicati per 3 o 4;

d) per l'industria in senso lato, posti di lavoro in aumento da 2 a 2,7 milioni (+ 30%);

e) per i servizi, posti di lavoro quasi raddoppiati (da 1,8 a 3,4 milioni);

f) abitazioni, quasi da raddoppiare in numero (da 3,2 a 6 milioni) e probabilmente da triplicare in numero di vani.

Le necessità spaziali aumentano ancora piú rapidamente dei contenuti. I posti di lavoro nell'industria e nei servizi richiedono – si afferma – una superficie unitaria doppia dei posti creati in passato, le abitazioni consumano una superficie tripla delle case prebelliche, soprattutto per il verde e le aree di sosta delle auto (100 m^2 per abitante invece di 35 m^2).
E via di seguito per le scuole, le attrezzature commerciali... Siccome tali norme varranno anche per la ricostruzione degli impianti, delle attrezzature o delle abitazioni antiquate – e si prevede la ricostruzione di un terzo degli edifici industriali o di servizio e di un quarto dell'edilizia residenziale – le aree disponibili dovranno essere rispetto alla situazione attuale raddoppiate per le industrie, triplicate per gli uffici e quadruplicate per l'edilizia residenziale. Dovendo riservare per le attrezzature prevedibili buona parte delle aree libere racchiuse nello spazio già urbanizzato, le espansioni esterne saranno a fortiori largamente dimensionate.

Il sistema di pianificazione

Lo schema regolatore regionale si inserisce in un nuovo sistema che perfezionerà, completandoli e coordinandoli, i piani urbanistici, intercomunali e particolareggiati, e il programma economico quinquennale per tutto il paese, che coesistevano ignorandosi a vicenda, inserendo i primi in uno schema territoriale vasto e abbondantemente dimensionato, il secondo in una prospettiva a lunga scadenza. Il coordinamento avviene anche attraverso gli schemi regolatori strutturali, che precedono i piani intercomunali progettandone le strutture essenziali, e i programmi finanziari decennali, che precedono i piani economici quinquennali e le loro previsioni regionali. Lo schema generale che ne risulta è il seguente:

Pianificazione fisica	*Programmi economici*
Schema regolatore territoriale e urbanistico (tutta la regione, per circa quarant'anni)	
Schemi regolatori strutturali (da 300.000 a 1.000.000 di ab.)	*« Obiettivi per il 1975 »* (da 10 a 12 anni)
Piani regolatori comunali o intercomunali (50 - 300.000 abitanti)	*Programmi di sviluppo economico e sociale* (previsioni regionali del quinto e del sesto piano quinquennali)
Piani particolareggiati	*Investimenti previsti dai bilanci annui* (stato, distretto, dipartimenti, comuni)

Scopo dello schema regionale è la definizione di una trama per l'inserimento dello sviluppo delle principali funzioni urbane richieste sia dall'aumento del livello di vita sia dall'incremento demografico. I mezzi e i tempi per l'attuazione delle previsioni dello schema verranno determinate quanto prima dallo studio finanziario per il periodo fino al 1975. Tale studio sarà la guida dei due prossimi piani economici per quanto riguarderà gli investimenti da distribuire nella regione e inserire nei bilanci annuali degli enti pubblici. La pianificazione urbanistica dovrebbe quindi essere costantemente accompagnata dalla programmazione degli investimenti senza i quali sarebbe una mera esercitazione grafica. Il nuovo sistema di pianificazione dovrebbe garantire, se le promesse potranno essere mantenute, l'attuazione delle previsioni dello schema urbanistico regionale.

La situazione attuale

Il nucleo centrale della regione, sede delle amministrazioni pubbliche e private, dell'università, del commercio di massa e di lusso, mèta delle gite turistiche, occupa appena un quarto del territorio comunale di Parigi. L'altra parte della capitale, gli ex-*faubourgs* che le classi privilegiate ignorano quasi del tutto [25], precede, facendolo prevedere, il magma amorfo delle *banlieues*, con le quali costituisce il resto dell'agglomerazione.

Va notato che l'agglomerato stesso ha, nell'imprecisione dei suoi contorni, due diverse delimitazioni, una del Ministero della costruzione, che racchiude un territorio di 1200 km^2, e un'altra (*agglomération étendue*) definita dall'istituto di statistica (1.450 km^2 in questo caso).

Anche nella sua delimitazione piú generosa, il territorio urbano è meno esteso che a Londra (2.162 km^2), Chicago (2.486) o Mosca (2.686) [26]. La forte densità del nucleo centrale, 351 abitanti all'ettaro, compensa largamente gli insediamenti sparsi della corona suburbana, che, con le loro lottizzazioni caotiche, danno una densità media di 12 ab/ha.

Metropoli compatta, Parigi ha bisogno di respiro.

Negli anni recenti le espansioni residenziali hanno però continuato a invadere gli ultimi spazi interni rimasti liberi, tendendo a riempire le penetrazioni dello spazio agricolo fra le espansioni radiali. Paradossalmente sono stati i pubblici poteri, principali costruttori edili di questo dopoguerra, a promuovere questo perfezionamento dell'espansione a macchia d'olio, non avendo saputo indicare agli amministratori degli enti le direttrici di insediamento per la localizzazione dei grandi quartieri di edilizia sovvenzionata.

Tale assenza di politica urbanistica, diretta conseguenza della timidità del piano regionale del 6 agosto 1960 (e delle versioni provvisorie che lo hanno preceduto), oltre ad allontanare ancora di piú il verde agricolo dai quartieri esterni di Parigi e della corona suburbana interna che avrebbero avuto bisogno di esserne avvicinati (poiché ben poche aree verdi sono state sistemate o attrezzate dai tempi di Haussmann), causava, sovrapponendosi alle incoerenze del sistema fiscale che alimenta le casse degli enti locali, gravi insufficienze nelle attrezzature e nei trasporti pubblici e un maggiore intasamento nell'unico centro direzionale, che occupa i 2500 ettari del nucleo piú antico di Parigi, compreso il vero e proprio centro storico.

Una metropoli policentrica

La ricerca dei rimedi per migliorare la struttura e le attrezzature dell'area urbana attuale e per soddisfare le necessità spaziali programmatiche è stata guidata da alcuni principi, che, pur essendo ormai classici, non erano mai stati applicati in precedenza su una tale scala:

1 La mancanza di vita nei nuovi quartieri periferici, l'insufficienza delle attrezzature, la progressiva paralisi del centro richiedono la creazione di nuovi centri direzionali per dare autonomia alle nuove espansioni, che potranno essere organizzate come nuove città, e per strutturare la vecchia periferia intorno a nuclei moderni, forti e diversificati.

2 La scarsità di aree fabbricabili e la conseguente occupazione degli spazi liberi interni impongono l'abbandono del limite assoluto fissato nei piano del 1960 all'espansione urbana, e la scelta di direttrici « preferenziali » per le nuove città.

3 Per facilitare i contatti e gli scambi fra lo spazio urbano attuale e le espansioni pianificate, fra le aree edificate e le aree libere sarà necessaria un'organizzazione unitaria della futura *région urbaine* [27].

I nuovi centri direzionali sono previsti sulla base di aree di influenza comprendenti da 300.000 a un milione di abitanti, e per alcune attrezzature anche di piú.

Notevolmente alto il livello dei servizi e delle attrezzature che si desidera insediare nei nuovi centri. Facoltà o istituti universitari specializzati, teatro, sala concerti, attrezzature culturali varie, piscina olimpica e stadio, grandi magazzini, alberghi, ristoranti di lusso. E sfruttando l'occasione di una recente ridistribuzione territoriale per la creazione di nuovi dipartimenti, in alcuni centri la prefettura capeggerà un forte nucleo di servizi amministrativi.

Le attività direzionali vere e proprie dei nuovi centri potranno essere servizi di carattere regionale nazionale o addirittura internazionale, di nuova creazione oppure trasferiti dal centro di Parigi. Avendo la maggior parte degli enti ed organizzazioni già grosse necessità di estensione per la rapida proliferazione del numero degli impiegati e dei servizi interni, tale prospettiva di sviluppo dei nuovi centri è tutt'altro che irrealista. Pur essendo previsti in aree agricole con larghe disponibilità spaziali, i centri direzionali saranno compatti e densi per favorire i contatti interni e promuovere la creazione del maggior numero possibile di servizi, ed anche per poter offrire agli abitanti dei

Schema di pianificazione della regione di Parigi nel bacino parigino

rappresentazione nel rapporto 1 : 1.500.000

- agglomerazioni esistenti
- nuova urbanizzazione entro la regione parigina
- urbanizzazione eventuale all'esterno della regione parigina
- zone di svago e paesaggistiche, foreste
- rete stradale urbana principale della valle della Senna
- rete principale di collegamento tra Parigi e le altre regioni
- altre reti importanti per i collegamenti (tracciato indicativo)
- aeroporti

Schema di pianificazione della regione di Parigi nel bacino parigino

Allegato al n. 45 di Urbanistica

vari settori una concentrazione e varietà di impieghi che possa favorire le loro aspirazioni di ascesa sociale [28].
La necessità di inserire i nuclei direzionali all'interno di nuove urbanizzazioni cinque o dieci volte piú popolate dei maggiori quartieri suburbani progettati finora in Francia – Toulouse-le-Mirail, Hérouville Saint Clair – o delle *new towns* inglesi della prima generazione [29] rendeva particolarmente difficile la scelta dell'impostazione generale delle espansioni esterne.
La prima idea, d'altronde eliminata quasi subito, era di sistemare i nuovi quartieri ai margini dell'area urbana attuale. La capacità ricettiva da prevedere, di tre milioni di abitanti per il 1985, significava un'enorme estensione della macchia d'olio.
La seconda ipotesi era di creare nuove grandi città ai limiti della regione amministrativa. Derivata dall'esperienza inglese – e dal piano del 1960, le cui previsioni hanno avuto una timida applicazione a Meaux, una delle città che dovevano svilupparsi, per giungere però soltanto al livello delle new towns londinesi – l'idea è stata scartata perché le nuove città avrebbero potuto assorbire le possibilità di sviluppo delle città delle regioni limitrofe che la politica di pianificazione territorale prevede di potenziare. Un'altra considerazione che ha influito sulla decisione negativa adottata per le nuove città esterne è stata la difficoltà di orientare verso i nuovi insediamenti le attività legate alla vita della capitale, ed il pericolo di creare non nuove città ma giganteschi dormitori.
La terza idea, applicata nello schema regolatore, è l'organizzazione dei nuovi insediamenti lungo direttrici « preferenziali ». Avvicinare l'abitato al verde agricolo, ai boschi, alle aree di svago. Ridurre al minimo gli investimenti per l'infrastruttura stradale e ferroviaria. Ridistribuire le attività per diminuire la durata dei movimenti pendolari. Questi i principali vantaggi che l'impostazione adottata dovrebbe offrire.
Giudicata impossibile la rottura brutale della dinamica espansionistica che la scelta di una sola diretrice di sviluppo richiederebbe, si è preferito incanalare l'espansione lungo una nuova serie di assi autostradali e ferroviari.
Le direttrici saranno poche ma robuste, « preferenziali » poiché non implicano il totale arresto dell'attività edilizia nel resto della regione urbana ma indicano invece l'ubicazione delle nuove città e dei relativi centri direzionali, e tangenti ai settori periferici esistenti per contribuire alla riorganizzazione delle frange piú disordinate della *banlieue*.
Nel sistema urbano regionale la nuova rete metropolitana rapida e le autostrade interne dovrebbero guidare i nuovi insediamenti lungo le direttrici prescelte, favorire lo sviluppo dei centri direzionali delle nuove città collegandoli fra di loro e con il centro di Parigi, e soprattutto dare alla regione urbana il carattere unitario che deve assicurare all'individuo la libertà di scelte dell'impiego, dell'abitazione, dei luoghi di svago, dei centri commerciali e culturali senza che tale libertà debba essere ottenuta a costo di lunghi viaggi fra la casa e i vari poli di interesse.

Le direttrici di sviluppo

« Parigi non può fare a meno di andare verso il mare » scriveva Henri Prost nel 1924, un po' prima che si scoprisse che Roma doveva fare la stessa cosa. E lo stesso Prost inseriva qualche anno dopo, nel primo piano regionale di Parigi, una direttrice che prolungando i Campi Elisi, puntava naturalmente verso il mare... andando però a sbattere contro l'altopiano della foresta di Saint-Germain-en-Laye. Il tema aulico della « via dei trionfi » ha vita lunga.
Se il riferimento al tracciato dei giardini di Versailles non giustifica maggiormente la scelta della direttrice principale, piú serio è di sicuro l'accento posto sull'esistenza di una strada romana orientata esattamente nel senso prescelto [30].
Anche liberata dalla sovrastruttura storicistica, l'impostazione della direttrice di sviluppo è giusta, ovvia, naturale. Semplicemente perché, puntando al mare, lo sviluppo urbano seguirà la vallata della Senna, una delle principali arterie di traffico del paese, con la maggiore via fluviale navigabile, una ferrovia elettrica, un'autostrada in cantiere e un'altra progettata. Non meno importante, per la civiltà del tempo libero e degli svaghi, è la qualità dei paesaggi arricchiti dai meandri del fiume e dai pendii boschivi che dominano la vallata. La necessaria protezione delle ricchezze paesistiche precisa ulteriormente la direttrice dell'estensione urbana. La vallata stessa e i boschi saranno lasciati liberi, la direttrice sarà sdoppiata per occupare gli altipiani che dominano le due rive del fiume a valle di Parigi.
Un analogo movimento orografico e una non inferiore ricchezza del paesaggio indicano altri due assi di sviluppo: la vallata della Senna a monte di Parigi, e la vallata della Marna. Un gruppo di studio dell'ufficio del programma economico sta esaminando la vallata dell'Oise, che dovrebbe essere una direttrice secondaria, ma in gran parte all'esterno delle frontiere amministrative della regione.
La rottura del sistema radiocentrico è realizzata dalle direttrici tangenti alla periferia, che si innestano nelle espansioni lungo le vallate.
L'asse meridionale, da Melun a Mantes, è lungo ben novanta chilometri, e attraverserà le nuove città di Tigery, Evry, Palaiseu, Plaisir-les-Gâtines, Mantes. A contatto di vaste estensioni boschive, in buona parte ex-tenute reali che la corte di Versailles percorreva durante le battute di caccia (le carte topografiche edite per guidare i cacciatori sono uno dei migliori documenti storici sull'evoluzione della regione), i nuovi insediamenti saranno eccezionalmente attraenti e possono offrire ai progettisti splendide possibilità compositive.
L'asse settentrionale è meno chiaramente definito. La relazione e la planimetria non sono d'accordo. Mentre la prima parla di direttrice tangente, la seconda indica un'asse esattamente radiale che si dirige verso Meaux partendo dal centro di Parigi, e un altro asse, effettivamente tangente, che unisce i centri direzionali delle nuove città di Pontoise e Beauchamp con il centro di ristrutturazione che occuperà il migliaio di ettari del vecchio aeroporto del Bourget. I collegamenti fra le due estremità della direttrice settentrionale si faranno attraverso Parigi per la metropolitana, e con gli anelli concentrici della periferia per il traffico stradale. L'idea di seguire la vallata della Marna, felice per le possibilità di inserimento nella regione urbana di grandi spazi verdi – compreso il parco e il castello di Champs – lo è meno se si considera la permanenza della struttura radiocentrica. Per fortuna il centro direzionale di Bry-sur-Marne dovrebbe assorbire una notevole proporzione della manodopera dei nuovi insediamenti della vallata e concentrerà le principali attrezzature, compresa una nuova università.
Lo sviluppo assiale consentirà di mantenere e attrezzare per il tempo libero le grandi distese forestali e lo spazio agricolo che penetrano già all'interno delle attuali espansioni periferiche, soprattutto nel settore orientale – oltre Boissy Saint Léger – e nei dintorni di Versailles, il cui parco viene continuato verso occidente da una serie di boschi e da un territorio agricolo movimentato di notevole interesse paesistico.
I settori della regione che non verranno investiti dalle espansioni pianificate conserveranno la loro destinazione agricola e forestale, e potranno essere rinvigoriti dal grande flusso di investimenti che si riversa nelle residenze stagionali.

Il traffico

L'infrastruttura stradale e ferroviaria, che dovrà soddisfare le necessità di movimento all'interno di una regione urbana di quattordici milioni di persone, la cui superficie crescerà di centomila ettari in meno di quarant'anni, è un elemento di primaria importanza nello schema regionale. In realtà il sistema di sviluppo assiale adottato fa poggiare le probabilità di attuazione dello schema sull'organizzazione e sui tempi di realizzazione della rete autostradale e della metropolitana rapida regionale.

I centri direzionali, le nuove città periferiche potranno esistere, vivere e prosperare soltanto se saranno adeguatamente collegati tra di loro e con il centro di Parigi. E la salvaguardia effettiva, e definitiva, del centro storico della metropoli dipenderà dal successo dei centri direzionali che dovrebbero assorbire le attività maggiori generatrici di traffico.

In occasione del censimento del marzo 1962 l'istituto di statistica ha avuto l'ottima idea di aggiungere, per la regione di Parigi, alle abituali domande per la definizione della struttura demografica, un questionario sulle migrazioni pendolari i cui risultati provvisori (sondaggio al 1/20) sono stati pubblicati in tempo utile per la preparazione dello schema regionale [31].

Durante questo secolo la proporzione delle persone che lavorano all'esterno del loro comune di residenza (o degli *arrondissements* parigini) è aumentata piú rapidamente della popolazione attiva. L'evoluzione (in migliaia) è la seguente:

Censimenti	1901	1906	1921	1926	1931	1936	1954	1962
Pop. attiva	2.538	2.715	3.001	3.216	3.412	3.031	3.528	3.911
Migranti pendolari	100	135	308	448	572	532	975	1.166

Tale ritmo di sviluppo dei movimenti interni non può meravigliare quando si considera che è dipeso in gran parte, evidentemente, dalla costruzione della metropolitana, e delle linee elettriche suburbane, e dalle nuove possibilità dei trasporti stradali, prima pubblici e poi anche privati.

La distribuzione dei posti di lavoro all'interno dell'area urbana non è razionale, e provoca, ed allunga, i movimenti pendolari. Il territorio comunale di Parigi dispone di ben 1.985.000 posti di lavoro, e può cosí assorbire l'87% della popolazione attiva della città, il 36, il 27 e il 12% della popolazione attiva rispettivamente dei comuni periferici dei dipartimenti della Seine, della Seine-et-Oise, e della Seine-et-Marne. Il rapporto fra la popolazione attiva totale e la popolazione attiva residente è quindi particolarmente alto a Parigi – 1,41 – e debole – 0,48 – nell'anello esterno dell'agglomerazione. Alle migrazioni pendolari si aggiungono gli spostamenti per affari. Gli uffici del centro ricevono in media 40 visite al giorno per ogni cento impiegati [32]. Un'indagine svolta nel 1959 interrogando gli automobilisti alle porte di Parigi rivelò che il 40% dei viaggi erano fatti per affari [33].

Meno precisa la delimitazione quantitativa degli spostamenti per acquisti. Sembra che circa un milione di persone si spostino ogni giorno per raggiungere un'area commerciale piú o meno vicina alla loro casa o al luogo di lavoro. I grandi magazzini, i negozi specializzati o di lusso del centro di Parigi attraggono la popolazione della città e gli abitanti della periferia che lavorano nei settori centrali. Gli altri abitanti della regione vengono saltuariamente in centro, e la frequenza dei loro viaggi dipende, è facile capirlo, dalla distanza, dalle facilità di trasporto, dal potere di acquisto e dalla qualità e varietà delle attrezzature commerciali del luogo di residenza. Si ritiene che gli spostamenti interni siano egualmente distribuiti in tre gruppi – movimenti pendolari, affari e acquisti; il resto per motivi vari con predominanza di viaggi per svaghi e contatti familiari.

Per smaltire il traffico Parigi ha la nota rete hausmanniana di *boulevards e avenues,* concepita quando la regione era sei volte meno popolata di adesso, e che funziona ormai piuttosto male. Anche buona parte delle linee della metropolitana – che ha uno sviluppo di 170 km., quasi tutti all'interno di Parigi – sono ai limiti della capacità [34]. La periferia è attraversata da 970 km. di ferrovie, da strade statali e da due autostrade. Tutti gli assi sono radiali, e sono la maggiore causa dell'intasamento del centro [35].

Entro la fine del secolo il sistema di trasporti della regione dovrebbe essere posto in grado di smaltire un traffico di 30 o 35 milioni di viaggiatori al giorno, contro una media attuale di 15 milioni. I viaggi pro capite da meno di due dovrebbero passare ad una media di 2,2 o 2,5 al giorno, media già raggiunta o superata nelle grandi città americane (periferia di New York 2,9, Saint Paul e Minneapolis 2,7, Chicago 2,2) e anche nei paesi scandinavi (Copenhagen 2,5). La quasi stabilizzazione dei posti di lavoro all'interno di Parigi, la localizzazione di insediamenti periferici per 6 milioni di abitanti, con due milioni di impieghi, dovrebbero anche spostare verso l'esterno la richiesta da soddisfare. I movimenti pendolari dovrebbero aumentare nelle stesse proporzioni dei posti di lavoro (+55%), ma nella periferia l'organizzazione delle attività industriali entro zone specializzate che non possono essere molto vicine alle aree residenziali, e la creazione di nuovi centri direzionali, dovrebbero far aumentare gli spostamenti interni da 800.000 a 1.800.000. La diminuzione della popolazione residente a Parigi, e il leggero aumento dei posti di lavoro, dovrebbero far progredire i movimenti pendolari fra il centro e la periferia del 30 o 40%. Gli spostamenti per affari dovrebbero progredire un po' piú rapidamente del numero di posti di lavoro. Gli acquisti motivano oggi 0,6 spostamenti quotidiani pro capite, e i dati americani indicano che con un aumento dell'indice di motorizzazione di 2,5 volte, i viaggi in auto verso i magazzini e i centri commerciali aumenta di 4 volte. A fine secolo il numero degli spostamenti per acquisti dovrebbe essere di 1,5 al giorno.

Le passeggiate all'aperto, nei parchi, nei boschi, nei campi, sarebbero due volte piú frequenti di adesso.

Per il centro, lo schema attribuisce, come in passato, un ruolo principale ai trasporti pubblici, con il miglioramento della metropolitana, dotata di nuovo materiale rotabile, la costruzione della metropolitana rapida regionale, e con facilitazioni per il traffico degli autobus.

Il traffico automobilistico sarà alleggerito mediante la costruzione di un sistema di parcheggi periferici, collegati con la ferrovia o la metropolitana, per complessivi centomila posti, che dovrebbero dissuadere gli automobilisti di entrare in macchina a Parigi. I parcheggi costruiti ultimamente nel centro direzionale potranno essere utilizzati solo da chi non può proprio fare a meno di circolare in auto. Quello sotterraneo dell'avenue George V, appena finito, ha una tariffa oraria autorizzata di 2 F, che verrà applicata anche in quello che si sta scavando sotto il boulevard Haussmann. Quest'ultimo è particolarmente originale perché sarà un « sottoprodotto » dei lavori di costruzione della prima linea metropolitana regionale. I sei livelli del parcheggio, per 2000 posti, copriranno la galleria della metropolitana su una lunghezza di 517 m. e 14 m. di larghezza [36]. I parcheggi del centro direzionale sono finanziati integralmente con capitali privati, e passeranno al comune dopo trent'anni di concessione [37].

Anche per i collegamenti all'interno della regione urbana i trasporti pubblici avranno la preferenza. Il sistema ferroviario

sarà completato dalla metropolitana regionale, che nelle intenzioni dei pianificatori dovrebbe eliminare almeno in parte i difetti dell'attuale struttura monocentrica. Gli autobus distribuiranno i viaggiatori all'interno delle nuove città, in cui la forte proporzione di case unifamiliari (60-80 ab/ha.) tenderà ad aumentare le distanze dalle stazioni della metropolitana. Il traffico automobilistico potrà svilupparsi liberamente nelle nuove città. I centri direzionali saranno però in massima parte isole pedonali per ottenere l'effetto di massa, di folla, che la gente ama e ricerca nel centro di Parigi [38]. Una rete autostradale si sovrapporrà al sistema ferroviario per collegare tra di loro le nuove città e per ristrutturare la vecchia periferia.

La metropolitana rapida regionale

Le caratteristiche della rete in costruzione sono:

1 tracciato e materiale rotabile per una velocità di 90 km/h.;

2 stazioni distanziate per ottenere una velocità media di 40 o 50 km/h.;

3 attraversamento, in galleria, dei centri vecchi e nuovi per evitare o eliminare i cambiamenti di treno necessari nel sistema ferroviario attuale;

4 alleggerimento del traffico della metropolitana attuale, mediante un tracciato sovrapposto alle linee esistenti piú attive e il collegamento fra di loro delle stazioni ferroviarie che immettono una enorme dose di viaggiatori nella metropolitana alle ore di punta.

La rete progettata utilizzerà in parte la sede di linee periferiche esistenti. Il suo sviluppo totale sarà di 260 km. e le linee potranno smaltire un traffico orario fra i quaranta e i cinquantamila viaggiatori.

Con una tale capacità di trasporto la metropolitana regionale sarà certamente il principale vettore dello sviluppo urbano. Tutte le linee previste corrono all'interno delle direttrici prescelte e attraversano i centri direzionali delle nuove città.

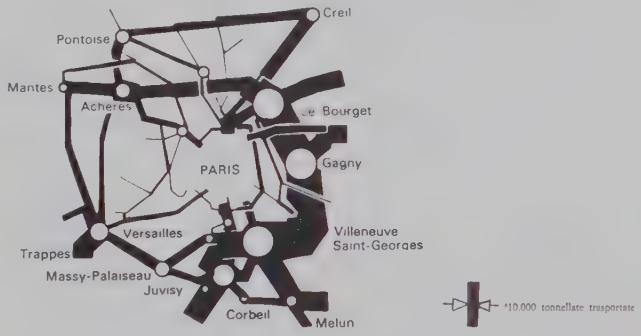
Ma la metropolitana regionale è anche un'arma a doppio taglio. Se da un lato facilita la guida delle espansioni periferiche, da un altro lato può incoraggiare ulteriormente lo sviluppo delle attività direzionali nel centro di Parigi. Tutte e tre le linee previste attraversano infatti il centro, e gli investimenti pubblici che ne permetteranno la costruzione saranno sovvenzioni che avvantaggeranno le aziende che esistono o si sistemeranno nel centro di Parigi. La metropolitana regionale che dovrebbe essere un incentivo per attrarre le attività terziarie nei nuovi centri direzionali potrebbe cosí diventare il principale ostacolo per il normale sviluppo di tali centri.

Era possibile adottare altri tracciati? È certo che le linee trovano la loro giustificazione nella richiesta *attuale* di mezzi di trasporto, richiesta determinata appunto dalla presenza di un unico centro regionale. La rete ha, è vero, due assi esterni. Il primo, nella periferia settentrionale, collega Pontoise (Cergy) con l'aeroporto di prossima costruzione a Roissy-en-France. Il secondo, a sud, dovrebbe collegare tutte le nuove città da Tigery a Trappes. Ma entrambi comporterebbero perdite di tempo per le coincidenze, e si sa che nei movimenti pendolari i minuti contano. I collegamenti diretti lungo questi due assi saranno attuati solo quando il volume del traffico lo giustificherà, cioè probabilmente quando le nuove città saranno finite.

La debolezza delle due linee periferiche è dovuta quasi certamente ad un ritardo tecnologico; sull'esperienza di S. Francisco si potrebbe infatti ipotizzare un sistema regionale di trasporti ferroviari interamente automatico con treni, da due a dieci carrozze, guidati da un cervello elettronico e orientati automaticamente verso i punti dei viaggiatori in attesa [39].

7 *Movimenti pendolari per ferrovia tra periferia e centro urbano al 1963.*

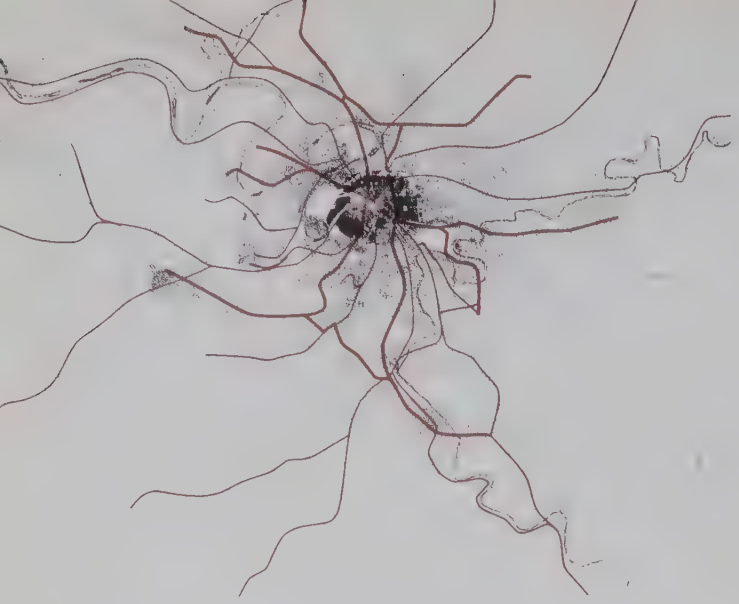
8 *Traffico nelle ore di punta sulle linee metropolitane al 1960*



9 *Traffico delle merci al 1963 (smercio giornaliero per sezione di linea).*

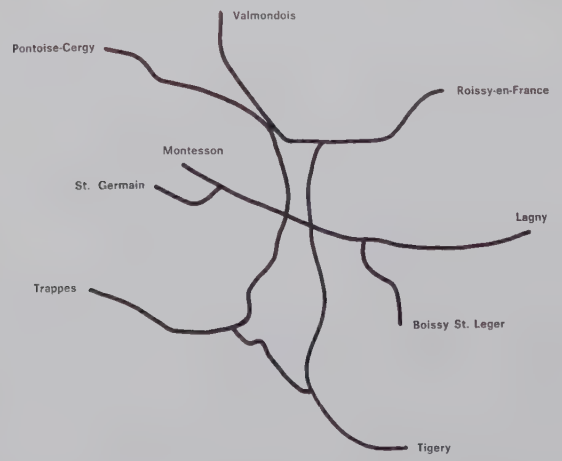
10 *Volume di traffico sulle strade nazionali al 1960.*

11



12

13



La rete ferroviaria (fig. 11) e la rete stradale principale (fig. 12) nella futura regione urbana di 14 milioni di abitanti. 13 *Capilinea della metropolitana rapida regionale.*

14

15

14 *Movimenti pendolari verso Parigi attraverso le subzone dell'agglomerazione urbana.* 15 *Rete ferroviaria regionale (express).*

La rete stradale

La rete è stata classificata secondo una gerarchia vicina alle proposte del gruppo Buchanan [40].

1 *rete primaria,* per i collegamenti tra i centri della regione urbana. Le arterie di questa rete sono assi attrezzati per consentire alte velocità, vere e proprie autostrade urbane. I margini di rispetto dovranno consentire la progressiva realizzazione di almeno quattro corsie nei due sensi;

2 *rete secondaria,* per la distribuzione del traffico autostradale all'interno del tessuto urbano. Collegata con la rete primaria con incroci attrezzati, la rete secondaria corrisponde all'attuale rete di strade statali, trasformate in assi attrezzati se necessario, e completate da nuove arterie sia nella periferia attuale, sia nelle nuove città;

3 *rete terziaria,* o locale, per raggiungere i singoli utenti, che potranno accedervi senza limitazioni.

Lo sviluppo lineare totale della rete primaria e delle principali arterie secondarie è di 900 km., per i quattro quinti da costruire. La parte interna della rete principale è ancora radiocentrica, la parte esterna rispecchia abbastanza fedelmente il sistema di direttrici di sviluppo.

Le attività industriali

Unico grande mercato di consumo di un paese senza grandi città, Parigi concentra una proporzione massiccia delle attività industriali francesi. I tre quarti degli operai dell'industria automobilistica sono nella regione della capitale. Secondo i dati del 1962 la proporzione degli operai che lavorano a Parigi è del 53% del totale nazionale per i poligrafici, del 49,5% per le costruzioni elettriche e l'elettronica, del 36% per le industrie meccaniche e del 32,1% per le industrie chimiche. Tutte le industrie piú dinamiche hanno fra un terzo e i tre quarti del loro personale a Parigi. Non può meravigliare il fatto che fra il 1954 e il 1962 gli impieghi siano aumentati dell'11,8% a Parigi, e solo del 9,2% altrove, malgrado tutti gli incoraggiamenti per il decentramento industriale, benché l'aumento sia stato in alcune industrie assai inferiore a Parigi allo sviluppo registrato nelle altre regioni. Per le industrie meccaniche le percentuali rispettive sono del 15% a Parigi e del 32% in provincia, per le industrie elettriche del 30% e del 78%, per l'industria automobilistica del 15 e del 49%.

I punti di partenza erano cosí distanziati che tali percentuali hanno un significato molto relativo. E le statistiche produttive non dicono tutto. All'interno di ogni settore industriale Parigi concentra le attività direttive. Il 44% dei dirigenti amministrativi e il 49% degli ingegneri e dei tecnici dell'industria sono nella capitale.

Gli effetti del decreto del 5 gennaio 1955 che sottopone al controllo di una commissione interministeriale i nuovi edifici industriali di piú di 500 m^2, che non possono essere costruiti senza il parere favorevole della commissione, sono stati inferiori alle aspettative. Si ritiene che la commissione abbia potuto controllare dal 25 al 40% dell'aumento dei posti di lavoro, ma la portata della sua attività è limitata dall'importanza stessa del polo industriale parigino, in cui i legami interni fra le imprese sono troppo numerosi, e l'intervento amministrativo non può ottenere risultati a breve scadenza. Se la semplice necessità di ottenere l'accordo della commissione può aver provocato l'abbandono sul nascere di una forte proporzione di progetti industriali, è anche vero che le abitudini acquisite e la forza d'inerzia mantengono a Parigi un grosso nucleo di industrie che potrebbero benissimo funzionare altrove. La metà delle richieste sottoposte alla commissione riguarda l'estensione di impianti esistenti, e in caso di trasferimento all'interno della regione nell'80% dei casi gli spostamenti sono inferiori a quindici chilometri [41].

La regolamentazione ha comunque infastidito gli industriali, e le loro associazioni si sono date da fare per ottenere le modifiche giudicate opportune. Le tesi degli industriali, ben presentate [42], hanno influito sullo schema regionale, che ritiene giustificata la richiesta di revisione del sistema attuale, certamente troppo rigido giacché provoca il mantenimento nel nucleo centrale di aziende che non vogliono o non possono lasciare la regione e non hanno mezzi sufficienti per pagare il contributo di 50 o 100 F per ogni nuovo m^2 costruito. Tale contributo incita anche ad aumentare la densità dei posti di lavoro negli stabilimenti vecchi e nuovi, contrastando il miglioramento dei processi produttivi.

Lo schema regionale intende facilitare il decentramento delle industrie all'interno della regione, e prevede una capacità ricettiva largamente dimensionata, sulla base di 50 posti di lavoro all'ettaro. Le nuove aree industriali sono distribuite con regolarità all'interno della regione urbana e accompagnano sistematicamente le espansioni residenziali.

16 *Classificazione della rete stradale.*

Le attività terziarie

I servizi occupavano il 54,3% della popolazione attiva della regione di Parigi nel 1962. Nel 2000 dovrebbero occuparne il 61%, con un aumento quantitativo di 1.600.000 impieghi. Attualmente gli impieghi terziari, compresi i servizi amministrativi e tecnici dell'industria, sono in maggior parte a Parigi, 1,5 milioni, contro 900 mila in periferia. I servizi indotti dagli insediamenti residenziali rappresentano in media il 14% della popolazione.

Si ritiene che gli impieghi terziari debbano ancora progredire a Parigi di 3-400 mila unità. Sarebbero distribuiti soprattutto nei grandi servizi amministrativi e nelle attività commerciali di lusso o altamente specializzate.

In periferia le attività saranno distribuite territorialmente e qualitativamente a tre livelli:

1 *servizi indotti*, commercio al minuto di prima necessità, amministrazione locale, distribuiti nelle aree residenziali;

2 centri urbani, con supermercati, servizi relativamente specializzati, uffici per aziende indipendenti dalle attività del centro regionale, attrezzature pubbliche intercomunali: liceo, collegio universitario, centro sportivo e culturale;

3 *centri direzionali delle nuove città,* con attività diversificate dalle attrezzature amministrative e culturali ai grandi magazzini, ai centri di svago subregionali, alle università. Appoggiandosi alle nuove aree industriali, si ritiene che i centri potranno avere tra i quaranta e i cinquantamila posti di lavoro, cioè un quarto o un quinto della popolazione attiva delle nuove città, che avranno in media mezzo milione di abitanti.

La salvaguardia del centro storico

Il sistema di traffico e le proposte per la distribuzione territoriale delle attività dovrebbero lasciare intravedere la possibilità di allontanare dal centro storico la duplice minaccia delle demolizioni generalizzate per qualche illusoria soluzione dei problemi

17 Regione parigina: *localizzazione delle zone di espansione con i nuovi centri direzionali, ripartizione per grandi zone e schema della rete stradale.*

del traffico e delle demolizioni localizzate per la costruzione di palazzi per uffici pubblici o privati.

Indubbiamente l'autonomia di scelta dei programmi urbanistici per il territorio comunale di Parigi era piuttosto ridotta per gli autori dello schema regionale. Il precedente del piano Prost del 1934, approvato senza opposizioni dal consiglio comunale perché non prevedeva assolutamente nulla per la capitale, lasciando completa libertà ai servizi tecnici della prefettura, ha incoraggiato la creazione di un centro di decisioni urbanistiche che il nuovo *Institut d'aménagement* non ha forse potuto pienamente controllare.

Fatto sta che le previsioni dello schema per il nucleo centrale di Parigi sono una depressione qualitativa all'interno di un lavoro che può, globalmente, essere giudicato positivo.

I precedenti amministrativi non giustificano interamente tale improvviso salto qualitativo, la cui causa va ricercata soprattutto nella mancanza di una scelta univoca per la distribuzione territoriale delle attività direzionali.

Le previsioni di sviluppo dei nuovi centri direzionali sono timide. Il numero di impieghi che si pensa di attrarre nella ventina di centri della futura regione urbana di quattordici milioni di abitanti è pressoché uguale all'aumento degli impieghi terziari previsto per Parigi. I centri direzionali – Pontoise, Trappes, Bry-sur-Marne, Evry, Tigery, Mantes – avrebbero da venti a trentacinquemila posti di lavoro, mentre Parigi ne avrebbe quasi due milioni, per tutte le attività di servizio, fra le quali le attività direzionali dovrebbero contarne almeno i due terzi e forse i tre quarti. Si potrà creare nei nuovi centri la molteplicità di poli d'interesse e di servizi necessari per avviare uno sviluppo autonomo attirando datori di lavoro e personale? Potranno i nuovi centri controbilanciare il potere attrattivo di un centro regionale cinquanta o cento volte piú grande? Poiché i collegamenti dipenderanno dalla metropolitana regionale, che non è nemmeno progettata, le attrezzature arriveranno solo quando le nuove città saranno già abbondantemente popolate; i centri direzionali potranno quindi essere avviati soltanto fra molti anni, quando il centro di Parigi sarà ancora meglio attrezzato e piú potente di adesso.

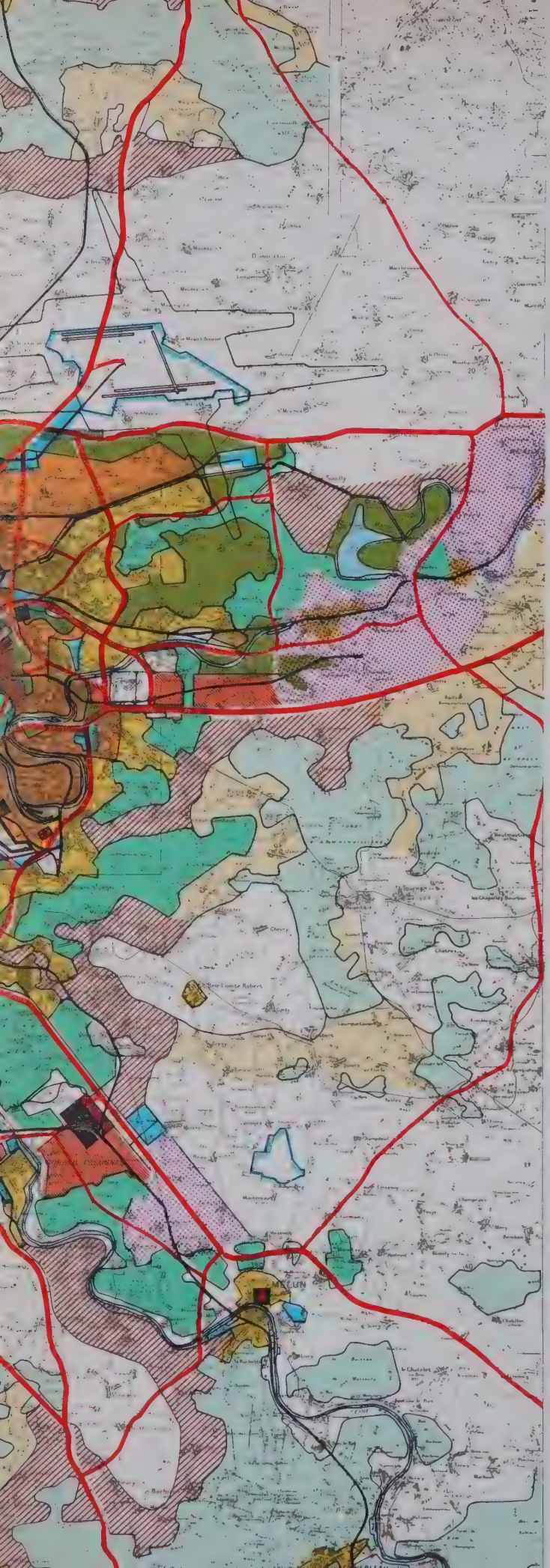
Le incongruenze dello schema derivano infatti dalla deliberata e dichiarata intenzione di conservare a Parigi tutte le attività accumulatevisi nel corso di secoli, « Roi, Sorbonne, Prévôt des marchands » [43].

« Le Roi » ha deciso di non andarsene, e nessuno può fargli cambiare idea. Nuovi edifici amministrativi sorgono un po' dovunque, continuando però a concentrarsi nel quartiere dei ministeri.

La « Sorbonne » che avrebbe tutte le carte in regola per insediarsi nel nucleo storico, finora ha saputo solo costruire gli squallidi e sproporzionati edifici del nuovo « campus » scientifico della Halle-aux-vins e impiantare una grande residenza per studenti nella lontana periferia.

Una parte delle « corporazioni » del « Prévôt des marchands » dovrebbe quindi andarsene. Il mondo degli affari non è privo di forze dinamiche, e il movimento centrifugo è in corso da parecchi anni.

La direttrice verso la periferia occidentale – Neuilly, Puteaux, Courb-voie – è stata integrata di recente da altre tendenze, e i palazzi per uffici cominciano a sorgere anche in comuni



Schema di pianificazione della regione parigina

rappresentazione nel rapporto 1 : 300.000 circa

- autostrade principali, strade importanti
- ferrovia
- parco ferroviario
- centro urbano
- centro amministrativo (Parigi e prefetture)
- centro universitario o culturale importante
- istruzione superiore - centro di ricerca

zona prevalentemente residenziale

- alta densità
- densità media
- bassa densità

- zona di nuova urbanizzazione già determinata
- zona di nuova urbanizzazione da determinare
- zona di transizione da sistemare
- zona riservata a grandi attrezzature
- zona principale di attività
- aeroporto con zona vincolata
- spazio boschivo urbano
- spazi verdi e di svago in settore urbano
- spazi verdi e di svago in settore rurale
- zona portuale

Schema di pianificazione della regione parigina

Allegato al n. 45 di Urbanistica

18

19

Lo sviluppo terziario nel centro storico. 18 *La sede dell'Agence Grance-Presse di fronte alla Borsa neoclassica (1808-1826).* 19 *La nuova Prefettura, dalla banchina del Lungosenna. Anche le pubbliche amministrazioni, sbagliano l'ubicazione e non rispettano il regolamento edilizio*

lontani dal centro attuale – Rueil-Malmaison, Bagneux – e nei quartieri periferici già industriali. Sarebbe logico ed opportuno sviluppare e incanalare tali tendenze per attuare la politica di piano che lo schema regionale intende promuovere, tanto piú che il libero gioco delle forze economiche non è privo di inconvenienti (a Neuilly si distruggono edifici residenziali di sei o sette piani in ottimo stato per sostituirli con dieci o dodici piani di uffici; acquisto dello stabile e la demolizione sono talmente costosi che le spese di costruzione rappresentano appena un quinto o un quarto del prezzo di vendita degli uffici). Risuonano invece le frasi « fatidiche », categoriche: « la spinta verso ovest non è mai stata uno slogan ufficiale, e ci sforziamo invece di ricentrare Parigi verso est »[44]. Il risultato è un enorme « centro urbano » assiale lungo la classica direttrice dei Campi Elisi, ancorato nella periferia occidentale alla nuova prefettura del dipartimento degli Hauts-de-Seine e all'università di Nanterre, e a Parigi alle due stazioni di Lione e di Austerlitz. Classica manovra di accerchiamento del centro storico e non meno classico pericolo di erosione del patrimonio architettonico, e immediato pericolo di distruzione della ricchezza qualitativa del paesaggio urbano.

Due anni fa vennero presentati due progetti di eguale impostazione e complementari, dovuti l'uno al *planner* Maurice E. H. Rotival[45], l'altro all'arch. Raymond Lopez. Entrambi contenevano tutto quanto l'urbanistica di speculazione tenta generalmente di introdurre in un centro storico per « rimodernarlo »: autostrade, grattacieli e anche percorsi pedonali fra il verde. Il tutto lungo il grande asse haussmanniano del Boulevard de Sébastopol, fra i due quartieri storici delle *Halles* e del *Marais*. Dopo la bocciatura dei progetti in consiglio comunale, respinti con una schiacciante maggioranza[46], si poteva ritenere che la minaccia fosse definitivamente sventata. Le licenze di costruzione per il nucleo storico vengono sottoposte dal 1° ottobre 1964 al parere della *Commission départementale des sites, perspectives et paysages* i cui compiti sono però eminentemente consultivi e le decisioni non vincolanti.

Il « Marais » è stato vincolato ai sensi della legge 4 agosto 1962, n. 62-903[47]. E i lavori della Società di studio per il quartiere delle « Halles », istituita il 18 novembre 1963, procedono celermente, all'incirca secondo la via seguita per il centro storico di Genova[48], ma con mezzi finanziari e scientifici che sembrano adeguati[49]. Sono invece arrivate, con lo schema regionale, nuove previsioni per una massiccia espansione del centro terziario che peggiorano, ampliandole, le stesse proposte di Rotival e Lopez. Non ci si preoccupa di proteggere e salvaguardare il patrimonio urbanistico delle prospettive di Haussmann o l'omogeneità delle architetture ottocentesche.

Arrivano anche i grattacieli, per « accentuare il profilo della città », dice la relazione dello schema regionale.

Per quanto riguarda il traffico si vuole attenuare il sistema radiocentrico della regione ma si continuano i progetti esecutivi per attuare una serie di radiali e di anelli concentrici.

« Quando, alla fine del 1959, si pubblicò finalmente un piano regolatore di Parigi, si ebbe la delusione di trovarsi in presenza di un piano che mirava soltanto, in definitiva, a migliorare il traffico. L'espansione della città, i collegamenti con la periferia, il restauro dei quartieri storici, il verde... in breve tutto quanto dovrebbe guidare l'evoluzione era praticamente assente. Non si capiva ancora quanto i sistemi di Haussmann – progressisti nel 1860 – siano oggi antiquati. Le cose precipitarono nell'autunno scorso con il progetto di grande disimpegno dalla Senna alla Gare du Nord, con l'apparizione di formidabili strade assiali nord-sud: fu il primo tentativo di inserire l'autostrada come padrona e non come serva in una Parigi moderna ». Il Prof. Chastel[50] si riferiva all'asse di scorrimento che si stava progettando lungo la riva destra della Senna.

Quando il progetto dell'asse di scorrimento venne presentato in consiglio comunale quasi la metà dei consiglieri reclamò un tracciato sotterraneo per il percorso all'interno del centro storico, ma, con alcune modifiche e l'aggiunta di un po' di alberi, il progetto venne approvato dalla Commissione di controllo[51].

Il « tempo libero »

L'ultimo, originale capitolo dello schema tratta delle attrezzature per gli svaghi. Le spese per il « tempo libero » sono aumentate del 180% fra il 1950 e il 1960. Già si prevede che nel 1970 tale voce rappresenterà il 14,5% dei bilanci familiari francesi.

Logicamente, l'espansione della regione urbana dovrebbe sviluppare la tendenza dei cittadini a ricercare il contatto con la natura, aumentando fortemente la richiesta di spazi per gli svaghi all'aperto.

Alle direttrici di espansione, che si inseriscono fra le foreste, rispettandone l'integrità e mettendole a diretta disposizione

20 *Luoghi di svago all'aperto.*

degli abitanti delle nuove città che sorgeranno nelle immediate vicinanze dei grandi spazi boschivi, si sovrappone una politica di acquisti delle foreste private con l'attuazione di un programma di trasferimento alla collettività di 9140 ha. che si aggiungeranno ai 553 km² di foreste demaniali della regione. I quattordici milioni di abitanti della regione urbana dovrebbero quindi disporre di una superficie forestale pari a 45 m² pro capite.

Una serie di laghi, da attrezzare o da creare, sono previsti per il nuoto la vela o il canottaggio. Due complessi, sulla Marna nei meandri di Jablines e lungo la Senna nel settore di Moisson/Rolleboise dovrebbero coprire, con il verde e le attrezzature sportive terrestri, dai tre ai cinquemila ettari. Gli specchi d'acqua delle cave di sabbia di Viry Châtillon formeranno un complesso di interesse subregionale, già in corso di sistemazione. Verranno pure attrezzati gli stagni (Hollande/Saint Hubert) della foresta di Rambouillet, mentre un laghetto artificiale sarà creato sbarrando lo Hauldres nella foresta di Sénart, nei pressi della nuova città di Tigery.

Altri specchi d'acqua serviranno a caratterizzare il paesaggio urbano dei nuovi centri direzionali, a Cergy/Pontoise una diga sull'Oise formerà un lago di rispettabili dimensioni, due centri saranno costruiti alle estremità dello stagno di St. Quentin, a Trappes.

Le residenze stagionali, e le case unifamiliari, il cui sviluppo sarà certamente una delle caratteristiche della civiltà del tempo libero, potranno essere edificate nelle « aree di accompagnamento » lungo le vallate minori e ai margini delle foreste. Per evitare il fenomeno delle lottizzazioni diluite, che il regolamento del piano del 1960 potenzialmente incoraggiava imponendo uniformemente una densità autorizzata di 4 alloggi per ettaro nelle aree agricole, lo schema intende limitare, attraverso i piani regolatori di attuazione, le possibilità di nuovi insediamenti a nuclei ben definiti e bene inseriti nel paesaggio. Il Distretto ha due anni fa indetto un concorso, riservato ai giovani architetti, che ha consentito di chiarire le idee e dimostrare le possibilità di soluzioni urbanistiche per organizzare gli insediamenti di case unifamiliari.

I programmi di attuazione

La valutazione quantitativa degli investimenti è in corso per la preparazione del programma finanziario decennale – « Obbiettivi per il 1975 » – che dovrebbe essere pronto entro pochi mesi. La bozza del quinto piano quinquennale prevede l'avvio della costruzione di alcune delle nuove città, con l'attuazione dei collegamenti autostradali necessari – l'asse di Montmorency e Pontoise, l'asse meridionale Evry-Mantes (sezione fra Saclay e Trappes). – Le nuove città che avranno la precedenza saranno quelle situate sulla rete autostradale e ferroviaria in funzione (Trappes, Evry) o su autostrade già previste (Pontoise).
Lo sviluppo delle nuove città dovrebbe svolgersi secondo la tabella seguente (popolazione in migliaia di abitanti):

Città	*1962*	*1985*	*2000*
Noisy-le-Grand/ Bry-sur-Marne	40	90	700 - 1000
Beauchamp	12	60	300 - 500
Cergy/Pontoise	40	130	700 - 1000
Tigery/Lieusaint	5	35	400 - 600
Evry/Courcouronnes	7	100	300 - 500
Trappes/Saclay	3	100	400 - 600
Trappes/ Plaisir-les-Gatines	2	100	300 - 400
Mantes/Sud	1	5	300 - 400

Le nuove città sarebbero affidate, se i testi legislativi in corso di studio potranno essere adottati, ad enti pubblici autonomi che dovrebbero, come le « *Development corporations* » delle

nuove città inglesi, studiare i piani regolatori e curarne l'attuazione, procedendo agli espropri, sistemando le aree e cedendole poi ai costruttori, pubblici o privati [52]. La vastità dei territori delle nuove città, rende praticamente indispensabile la creazione di un ente autonomo.

I comuni interessati, generalmente agricoli e con poche centinaia di abitanti, non sono, inoltre, tecnicamente e finanziariamente attrezzati per attuare un programma delle dimensioni di una nuova città di centinaia di migliaia di abitanti. Il primo di tali enti dovrebbe essere istituito, se le cose procedono normalmente, entro la fine del 1965, per realizzare la nuova città di Pontoise/Cergy. Il territorio di competenza dell'ente comprenderebbe 1500 ha. distribuiti in dieci comuni agricoli, senza sottrarre l'amministrazione degli abitati esistenti ai consigli comunali eletti. Le risorse dei nuovi enti sarebbero costituite da versamenti del Fondo di pianificazione urbanistica (*Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme*) e da contributi statali annui calcolati per assicurare il bilancio minimo dell'ente locale come se la popolazione finale della città fosse già presente dal primo anno. Siccome ogni comune ha diritto ad un bilancio minimo di 40 F per abitante (i comuni piú poveri sono sovvenzionati con le risorse di un fondo di garanzia), che saranno aumentati a 50 F. con l'applicazione della tassa sul valore aggiunto, e siccome le spese di gestione saranno molto basse nei primi anni, quando non ci saranno ancora gli abitanti, il fondo a disposizione dell'ente sarebbe presto sostanzioso.

La seconda riforma amministrativa

Le possibilità di attuazione della nuova politica urbanistica sono certamente aumentate dalla seconda riforma amministrativa della regione, contenuta nelle legge del 10 luglio 1964. Come la prima riforma, che istituiva l'ente regionale, il Distretto, anche la seconda legge ha incontrato una vivace opposizione dei consiglieri comunali e provinciali, che sembravano decisi a presentare un controprogetto [53] che si aspetta tuttora. La parte piú importante riguarda la distribuzione dei dipartimenti.

La prefettura della Seine, con cinquantamila funzionari, era diventata quasi ingovernabile. La periferia era priva della maggior parte dei servizi amministrativi. La Seine-et-Oise, dipartimento prima essenzialmente agricolo, ha avuto un aumento demografico del 35% tra il 1954 e il 1962.

Per snellire e decentrare le amministrazioni provinciali la legge ha istituito nuovi dipartimenti: sopprimendo la Seine e la Seine-et-Oise, i dipartimenti della regione passano da tre a otto, compreso un « dipartimento di Parigi ». Per attenuare le differenze, i territori dei nuovi dipartimenti conterranno un numero di abitanti abbastanza uniforme, con una media intorno al milione (livello suggerito anche da fonte privata [54]), e tale equilibrio dovrebbe essere migliorato nel futuro:

Dipartimento		*Popolazione*		
	1962	*1970*	*1975*	*1985*
Ville de Paris	2.753.014	2.670.000	2.600.000	2.500.000
Hauts-de-Seine	1.366.120	1.574.000	1.698.000	1.761.000
Val-de-Marne	967.217	1.214.000	1.347.000	1.464.000
Seine-Saint-Denis	1.069.137	1.283.000	1.396.000	1.558.000
Val d'Oise	546.253	790.000	929.000	1.237.000
Yvelines	694.542	922.000	1.076.000	1.470.000
Essonne	480.720	738.000	892.000	1.160.000
Seine-et-Marne	525.762	609.000	662.000	850.000

La legge del 10 luglio 1964 contiene anche alcune importanti disposizioni finanziarie. Mediante un prelievo delle eccedenze fiscali dei comuni piú ricchi, le cui risorse fiscali principali verranno stabilizzate al livello che sarà raggiunto nel 1967, sarà istituito un *fondo di perequazione* per aiutare i comuni piú poveri [55], che hanno un enorme ritardo nelle infrastrutture e nelle attrezzature. Un analogo fondo è istituito per i dipartimenti, e per aumentare le risorse del Distretto.

Per quanto necessaria e positiva [56] l'azione riformatrice appare incompleta, ferma a metà strada. Da un lato, l'ente regionale è amministrato da un consiglio nominato dal governo, che se rappresenta una garanzia di efficienza – e lo schema regionale è certamente una prova di tale efficienza – non è certamente destinato ad incoraggiare la partecipazione delle masse alla vita comunitaria regionale. Da un altro lato, la regione comprende sempre 1305 comuni, che non hanno obbligatoriamente la competenza tecnica per attuare una politica urbanistica moderna, e il cui territorio deriva dalle parrocchie settecentesche. Una indagine sociologica suggeriva di riordinare le strutture comunali per formare città fra i cento e i trecentomila abitanti [57]. I nuovi enti avrebbero certamente, con quelle dimensioni, la possibilità di crearsi uffici tecnici adeguati, e troverebbero anche amministratori preparati. Dal punto di vista finanziario una tale riforma sarebbe piú efficace del fondo di perequazione: le differenze di risorse fra i comuni sarebbero fortemente attenuate dall'omogeneità dimensionale.

La politica fondiaria

Le aree vincolate per l'edilizia economica in corso di espropriazione alla fine del 1964 ammontavano a 3707 ha. distribuiti in trentadue zone. I piani prevedevano a quel tempo una capacità ricettiva di 148.000 alloggi.

Le norme giuridiche in materia risalgono al decreto 58-1464 del 31 dicembre 1958. Quasi cinque anni dopo, la pubblica amministrazione era tuttavia riuscita ad espropriare soltanto 484 dei 3707 ha. vincolati. Anziché contribuire al contenimento dei prezzi delle aree fabbricabili, l'intervento pubblico era invece diventato un fattore supplementare di aumento poiché le aree vincolate, sottratte sia al mercato privato sia ai costruttori pubblici, diminuivano sensibilmente l'offerta [58]. Tale bilancio fallimentare è da attribuirsi in primo luogo alla resistenza passiva dei comuni (nella periferia i nuovi insediamenti, che rischiano di modificare la composizione dell'elettorato, e, piú seriamente, di compromettere l'equilibrio finanziario dell'ente locale, sono di rado bene accetti) o alla mancanza di coordinamento, poiché le zone sono, data la ristrettezza dei territori, per la maggior parte su piú comuni. Il piano regionale del 1960, che precludeva qualsiasi possibilità di espansione all'esterno della frontiera corrispondente ai limiti dell'agglomerato esistente, e obbligava quindi a vincolare le sole aree rimaste libere all'interno delle vecchie espansioni, è un'altra causa del fallimento del primo tentativo di normalizzazione del mercato delle aree. Trovandosi infatti di fronte alla necessità di rifare ogni volta, per migliaia di fazzoletti di terra, tutta la trafila giuridica prevista per l'espropriazione, gli enti incaricati di tale compito sono stati rapidamente sommersi dall'enorme volume di lavoro che li coglieva certamente alla sprovvista. Venne istituito un nuovo ente per assumere tutti i compiti affidati in precedenza ai comuni o a vari istituti di edilizia economica, ma l'intervento della nuova *Agence foncière et technique de la région parisienne* avviene solo su richiesta degli altri enti [59].

Lo schema regionale consente di aggirare tutte le difficoltà incontrate finora. Appena un mese dopo la pubblicazione dello schema il nuovo corso della politica fondiaria era già nitidamente definito. Centoventisei decreti prefettizi basati sulla legge 65-561 del 10-7-1965 – legge approvata in vista della nuova politica fondiaria da avviare nella regione parigina – hanno vincolato altrettante zone di riserva, per *38.500 ettari* [60]. Tali

segue testo a pag. 71

Créteil
(arch. Jean Fayeton e Michel Folliasson).

L'area era stata vincolata prima dello studio dello schema regionale in applicazione del decreto sulle zone di urbanizzazione prioritaria. L'attuazione dei programmi edilizi è stata però impedita dalle difficoltà degli espropri, cosicché è stato possibile rivedere le previsioni per coordinarle con lo schema regionale. La zona ha ora uno dei primi piani particolareggiati di attuazione dello schema regionale.
Il punto focale del piano è il centro direzionale che contiene la prefettura del Val-de-Marne, un palazzo di giustizia, le amministrazioni finanziarie, attrezzature culturali (teatro) mentre le attività terziarie private (uffici, grandi magazzini) saranno ospitate in quattro strutture piramidali il cui nucleo sarà riservato alla sosta delle auto. Lungo il lago, formato scavando sabbia, verranno sistemati gli impianti sportivi, stadio, piscina, centro nautico e vari altri campi.
La parte residenziale è sistemata lungo un percorso pedonale, che fa capo al centro direzionale, fiancheggiato da attrezzature commerciali e da edifici lineari di undici piani che ne fanno una vera e propria strada urbana ben delimitata, e vivificata dal commercio. Il grosso delle abitazioni è nelle torri gemelle di sedici piani immerse nelle aree verdi. Le attrezzature scolastiche sono raggruppate in alcune « piastre » che possono contenere tutti i livelli di insegnamento, dalla scuola materna al liceo.
Il traffico principale si svolgerà lungo due assi che si innestano nella rete autostradale primaria. È già stata approvata la costruzione di una linea sperimentale di monorotaia Safège (« Urbanistica », n. 40 pp. 116-118) che collegherà il centro di Créteil con la metropolitana di Parigi.
Nella foto a sinistra: il nuovo centro occuperà le aree libere lungo gli stagni, che formeranno il vasto lago previsto dal piano particolareggiato della zona di urbanizzazione prioritaria.
In basso, il plastico del progetto.

La vallata di Montmorency

Questo schema strutturale illustrato interessa un settore in cui sussistono aree libere assai estese.
Piú che di una vallata si tratta di un territorio pianeggiante racchiuso fra l'altopiano della foresta di Montmorency e le alture di Cormeilles. L'asse centrale della pianura è percorso da una via tracciata da Giulio Cesare che porta ancora il nome dell'autore.
La maggiore libertà lasciata dalla relativa abbondanza di spazio ha permesso di localizzare con una certa precisione le attrezzature di interesse locale. I centri regionali saranno specializzati. Quello principale (Plessis-Bouchard) avrà funzioni di interesse soprattutto locale, mentre quello di Ermont-Eaubonne, situato all'incrocio di due linee della futura metropolitana rapida, potrà essere complementare del centro direzionale di Parigi ospitando attrezzature e attività terziarie di interesse metropolitano.
Le densità suggerite hanno un valore massimo nei centri direzionali, e nelle aree residenziali intorno ai centri commerciali, alle stazioni della metropolitana e lungo la rete secondaria. Per lo studio dei piani particolareggiati sono già stati affidati incarichi a professionisti di grande fama.
Nella veduta aerea è compresa buona parte dell'area interessata dal piano strutturale di Montmorency.

Schema di destinazione d'uso del suolo nella valle di Montmorency

Limite di altezza dei piani per quartiere

costruzioni basse su zone vincolate:

ogni tipo di tratteggio indica un piano la cui altezza massima non è ancora stata determinata. Piú i tratteggi sono spessi, piú aumentano le altezze. L'altezza massima (bruno pieno) non deve superare i 90 m.

Attrezzature scolastiche

in progetto

localizzazione dei licei tecnici esistenti o in progetto

licei in progetto (localizzazione esatta da determinare)

istituti o licei tecnici in progetto (localizzazione da determinare)

zone industriali

centro urbano principale

centro commerciale di quartiere esistente

centro commerciale di quartiere in espansione

centro commerciale di quartiere in progetto

aree ospedaliere

case per persone anziane

spazi liberi pubblici

terreni sportivi

fascia di rispetto alberata

autostrada

tracciato definitivo della rete stradale urbana

tracciato proposto della rete turistica

p parcheggi

rappresentazione nel rapporto 1 : 40.000

W7-CVY-260

Schema di destinazione d'uso del suolo nella valle di Montmorency

Allegato al n. 45 di Urbanistica

zone, situate per la maggior parte in aperta campagna, nei territori delle future nuove città, consentono sia di evitare le complicazioni giuridiche dell'esproprio dei minifondi della fascia orticola e delle vecchie lottizzazioni periferiche, sia di pagare le aree ad un prezzo non troppo alto, anche se non proprio al prezzo agricolo (in genere fra i 5 e i 10 F per m^2 per terreni stimati 3 F dal Demanio).

L'obbiettivo è di sistemare le aree vincolate ad un ritmo tale da potervi costruire nel 1970 circa la metà – sessantamila – dei centotrentamila alloggi previsti per quell'anno. Tale obbiettivo comprenderebbe i 15-20.000 alloggi che dovrebbero essere costruiti nelle nuove città, e presuppone l'esproprio di 1500 ettari. È probabile che i mezzi tecnici e finanziari a disposizione consentiranno fin dal 1966 l'esproprio di 700-800 ettari, notevole progresso rispetto al ritmo di 2-300 ettari degli ultimi anni. 190 milioni di F dovrebbero poter essere utilizzati l'anno prossimo per attuare la politica fondiaria, dei quali 20 milioni dovrebbero essere a disposizione dell'*Agence technique et foncière* perché possa usare, una volta ogni quattro vendite in media, del diritto di prelazione nelle zone di riserva, e contenere in tal modo i prezzi al livello di due anni fa.

Siccome però i prestiti del Fondo di pianificazione urbanistica devono essere rimborsati entro sei anni, le aree comprate o espropriate non potrebbero essere cedute in enfiteusi, ma dovrebbero essere vendute.

Se tutto procede bene, il quinto programma quinquennale dovrebbe contenere previsioni di spesa per 300 milioni per acquisire alla collettività le aree dei futuri centri direzionali, la cui sistemazione definitiva e completa valorizzazione potrà richiedere uno o due decenni, e per costituire abbondanti riserve « pre operative », sia per avere un margine sulla politica di sistemazione delle aree, sia per pagare, dove è ancora possibile, i terreni al prezzo agricolo. I centri direzionali rappresentano duemila ettari, e una previsione di spesa di 140 milioni, mentre le riserve dovrebbero raggiungere i quattromila ettari. La preparazione dei bilanci del 1966 tiene già conto del programma di 300 milioni, poiché si pensa di poter disporre di un minimo di 50 o di un massimo di 100 milioni, fra i 30 e i 50 provenienti da un prestito speciale, ventennale, del Fondo di pianificazione urbanistica, una trentina approvati nel bilancio di Stato, mentre il resto sarebbe fornito dal bilancio del Distretto e, forse, dalla Cassa depositi e prestiti.

La nuova politica fondiaria sembra quindi bene impostata e avviata; la volontà di attuare interventi pubblici di grande ampiezza può consentire di aggirare gli ostacoli. Una dimostrazione concreta è stata fornita di recente da un servizio pubblico molto efficiente, l'« Aéroport de Paris », con la collaborazione di un gruppo speciale del Demanio. In pochi mesi sono stati comprati quasi tutti i terreni per la costruzione del nuovo grande aeroporto di Roissy-en-France, e il decreto – pubblicato, per una curiosa coincidenza, contemporaneamente allo schema regionale – che dichiara di pubblica utilità l'esproprio dei 2915 ettari dell'aeroporto servirà quindi soprattutto a fissare al valore agricolo – 3 F, media per le aree comprate direttamente – il prezzo dei pochi terreni rimasti da espropriare.

Lo schema e gli « utenti »

Gli abitanti di una città, che sono poi gli utenti potenziali dell'infrastruttura e delle attrezzature previste nei piani urbanistici, dovrebbero normalmente essere i primi ad interessarsi alla pianificazione. Malgrado l'importanza assunta nella vita quotidiana dai mezzi di comunicazione di massa, non sembra che la gente si preoccupi molto del miglioramento dell'ambiente in cui vive. Un sondaggio dell'*Institut Français d'Opinion Publique* svoltosi fra il 7 e il 19 luglio 1965 – lo schema regionale è stato presentato il 22 giugno – ha rivelato che, pur avendo piú della metà (52%) degli intervistati sentito parlare di qualche cosa riguardante lo sviluppo della regione, appena il 13% ricordava un aspetto dello schema. L'attuazione dello schema rivela però un diffuso ottimismo, il 37% ritiene che lo schema abbia ottime probabilità di essere attuato, e il 39% che esistano probabilità di attuazione. Va notato che la televisione è stata la principale fonte di informazione. Il 23% delle persone interrogate ha dichiarato di aver sentito parlare dei problemi della regione mediante tale mezzo, la stampa quotidiana (21%) e la radio (15%) vengono in seguito.

Soltanto l'11% degli intervistati sapeva che lo schema è stato redatto dal Distretto. Non è azzardato vedere in questo fatto una mancanza di interesse per l'istituzione regionale, interesse che l'elezione di un consiglio avrebbe potuto creare. La relazione e i grafici del piano verranno pubblicati in edizione popolare tascabile. L'iniziativa non è certo superflua.

Gli utenti, del resto, non sembrano peggio informati dei loro rappresentanti. I partiti politici considerano tuttora l'urbanistica una materia esclusivamente « tecnica » non degna del loro interesse. Almeno, questa è la conclusione piú logica che si possa trarre dal loro impressionante silenzio. Soltanto l'esiguo gruppo di intellettuali che dirige un minuscolo partito di sinistra [61] ha saputo esprimere giudizi e critiche – « lo schema costituisce uno sforzo per uscire dall'attuale anarchia », « le scelte e l'ampiezza dello schema sono la testimonianza di generose preoccupazioni », ma « le nuove città sono troppo vicine all'agglomerato, nessuna precisione viene data circa la concezione delle nuove città né si sa chi le pianificherà » – e proporre la costituzione di una commissione regionale « aperta a tutti » per studiare un controprogetto da opporre allo schema (pur sapendo, però, forse, in anticipo quali probabilità di successo poteva avere tale iniziativa...). L'unica critica individuale è il testo pubblicato dal sen. Lafay, che valuta gli investimenti necessari sull'attuazione del piano a 400 miliardi di F e ritiene che la concentrazione dello sviluppo in uno o due « satelliti pesanti » sarebbe assai meno costosa [62].

Avendo cercato di evidenziare al massimo i difetti e le insufficienze che lo schema regionale ci sembra contenere, sentiamo anche la necessità di dire che tale lavoro, per la vastità delle dimensioni, l'audacia della maggior parte delle sue molteplici proposte, le novità metodologiche, i contributi scientifici è, per noi, un fatto culturale di primaria importanza, e anche una lezione di efficienza operativa che le pubbliche amministrazioni, non solo italiane, dovrebbero meditare.

Note

[1] *L'aménagement de la région parisienne*, « La documentation française », ND 2708, 1960. Cfr. Italo Insolera, *Aspetti e problemi del paesaggio urbano di Parigi*, « Urbanistica » n. 32, p. 26.

[2] Jean-Bernard Perrin, *Un équipement social sacrifié: les espaces verts urbains*, « La Nef » n. 22, pp. 111-118.

[3] Jean Maze, *L'aménagement du complexe parisien*, « Economies régio-

nales », février 1961, pp. 26-31.
[4] « Le Monde », 31 juillet 1965, p. 13.
[5] Georges Pompidou, « Journal Officiel, Assemblée Nationale », 19 juin 1965, p. 2250.
[6] Fondazione di pubblica utilità istituita con decreto del Ministro della Costruzione il 2 agosto 1960.
[7] Relazione generale, p. 91, e « Journal Officiel, Assemblée Nationale », 16 décembre 1960, p. 4656.
[8] Legge 61-845 del 2 agosto 1961, art. 7 (« Journal Officiel », 3 août 1961, p. 7200). I nuovi introiti fiscali sono destinati al finanziamento dei lavori di infrastruttura e delle attrezzature di carattere regionale. Per il primo anno (1962) il prodotto venne fissato in 170 milioni di F (22 miliardi di Lit.).
[9] Legge 61-845, art. 3.
[10] Decreto 9 agosto 1961 (« Journal Officiel », 10 août 1961, p. 7510).
[11] Decreto 61-1187 del 31 ottobre 1961.
[12] Quasi due miliardi di Lit.
[13] Cfr. Paul Delouvrier, *Le District parisien*, in« Association des anciens élèves de la rue St. Guillaume », Bulletin 1962, p. 135. (Conferenza del 22 febbraio 1962 all'Institut d'Etudes Politiques).
[14] Ibid, *Le District parisien*, cit., e *France et région parisienne. Les dimensions de l'avenir*, « Le Monde », 25 février 1963.
[15] « Avant-projet de programme duodécennal pour la région de Paris », p. 71.
[16] Marcel Croze, François Cazin *Perspectives démographiques régionales en 1970 et 1978*, « Etudes et Conjoncture » n. 4, 1965, pp. 96-97.
[17] « Premier rapport », pp. 46-48. Paris, 23 septembre 1964. Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité.
[18] *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, Délégation générale au District de la région de Paris.
[19] Alfred Sauvy, *De la cave au grenier*, « Le Monde », 19 août 1965, p. 10.
[20] Articolo di F.-X. Alix pubblicato il 25 giugno 1965. Tutto il territorio francese all'esterno della regione parigina è comunemente chiamato « provincia », comprese le « metropoli regionali ».
[21] André Morice (Sindaco di Nantes), in « L'éclair », 26 giugno 1965.
[22] « Sud-Ouest », 30 giugno 1965.
[23] *Le parti socialiste unifié propose la création d'une commission régionale afin d'élaborer un contreprojet (Le Paris de l'an 2000 face à l'opinion)*, « Le Monde », 4-5 juillet 1965.
[24] Comité de liaison et d'information des organisations d'usagers de la région parisienne (CLIPAR). Rapports du colloque « Les exigences humaines du développement et de l'aménagement de la région parisienne », Vincennes, 8-9 juin 1963, p. 52.
Il colloquio di Vincennes, largamente pubblicizzato dalla stampa, è stato finora l'unica occasione in cui gli « utenti », rappresentati nella fattispecie da una ventina di sindacati e associazioni varie, abbiano potuto far sentire (ma forse non ascoltare) la loro voce.
[25] Paul-Henry Chombart de Lauwe, *Paris. Essais de sociologie 1952-1964*, Ed. Ouvrières, 1965, p. 124 (Les citadins et la structure de la ville).
[26] Jean Bastié, Serge Goldberg e coll., *Paris et huit métropoles mondiales*, IAURP, Cahier 2, 1965, pp. 40-41.
[27] Cfr. Insolera, cit.
[28] Una recente indagine svolta dall'Institut National d'Etudes Demographiques per la Préfecture de la Seine ha rivelato che la « scalata » della piramide sociale era il principale motivo delle migrazioni interne verso la capitale francese.
[29] Cfr. articolo di Sir Frederic J. Osborn in « Urbanistica », n. 36-37.
[30] V. in particolare quanto scrive il Dudley-Stamp sulla rete stradale inglese (« Applied geography », Pelican, Harmondsworth, 1960. « The Romans' Nationale Plan for Britain », pp. 120-122).
[31] « Les migrations alternantes dans la région parisienne », Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Direction Régionale de Paris. Bulletin régional de statistique, 1964, n. 1, pp. 25-28.
[32] SETEC, « Etude des déplacements engendrés par les immeubles de bureaux ». Indagine svolta per la Délégation Générale au District de la Région de Paris.
[33] Indagine Paris-Nord dell'amministrazione dei Ponts-et-Chaussées. L'indagine ha pure rivelato che i viaggi lunghi (presumibilmente oltre i limiti della regione) generano appena il 4% del traffico.
[34] Un manifesto della Confédération Française Démocratique du Travail, diffuso alla vigilia della pubblicazione dello schema regionale, commentava: « Posti a sedere 34. In piedi 119. Perché 119? In origine le vetture erano previste per 86 viaggiatori in piedi. Si vede che i francesi sono dimagriti... Nelle ore di punta da 180 a 200 persone si ammucchiano in ogni vettura ».
[35] Secondo un'inchiesta fatta nel quartiere di edilizia popolare della Dame Blanche, che conta circa diecimila abitanti, il 60% delle persone attive viaggia in treno, e per almeno tre quarti d'ora, per raggiungere il posto di lavoro (per il 21% il viaggio dura più di un'ora). Gli orari sono giudicati soddisfacenti, ma tutti si lamentano perché i treni sono sovraffollati. (« Le Monde », 18 août 1965, « Portrait d'un grand ensemble à l'âge de sept ans »).
[36] *La construction du parking souterrain du boulevard Haussmann*, « Le Moniteur du bâtiment et des travaux publics », 2 mai 1965, pp. 39-40.
[37] *Il faut multiplier le nombre des parkings dans Paris*, « Entreprise », 14 décembre 1964, pp. 89-97.
[38] *La città dei pedoni*, Insolera, cit.
[39] *Luxuriuously to work*, « The Economist », August 7 1965, p. 527.
[40] Paul Delouvrier, *Les problèmes du District de la région de Paris*, « Revue générale des routes et aérodromes », n. 390, juillet-août 1964, p. 6.
[41] J. L. Palierne, *Mouvement des établissements industriels dans la région parisienne*, IAURP, Cahier no. 1.
[42] « Il est nécessaire de favoriser le desserrement des entreprises à l'intérieur du District », estime l'Association d'études parisienne pour l'aménagement régional. « Le Monde », 26 mai 1965.
[43] Paul Delouvrier, *Le District parisien* (cit. nota 13), p. 140.
[44] Id., *Ce que sera le Paris des affaires*, « Entreprise », 18 janvier 1964, p. 35.
[45] La proposta Rotival è descritta dall'Autore nell'opuscolo « *Faut-il oser refaire Paris* », Jeune Chambre Economique de Paris, 1964. Sia la proposta Rotival che la proposta Lopez sono ancora ufficialmente « segrete », ad eccezione degli elementi sommari rivelati dal prefetto in consiglio comunale.
[46] 69 voti contrari, 5 favorevoli e 4 astensioni.
[47] V. « Urbanistica » n. 42-43, p. 92 (allegato fuori testo), e François Sorlin, *Salvaguardia dei centri storici in Francia*, pp. 70-73.
[48] Luciano Grossi Bianchi, *Gli studi sul centro storico di Genova*, « Urbanistica », n. 42-43, pp. 54-61.
[49] Intervista concessa dal prefetto Haas-Picard al « Moniteur », pubblicata nel numero del 3 luglio 1965, p. 22.
[50] André Chastel, *Un nouvel Haussmann pour délivrer la capitale des séquelles de l'" haussmannisme "*, « Le Monde », 24-25 mai 1964, p 14.
[51] L'asse di scorrimento è stato approvato con 31 voti a favore e 3 contrari (arch. Claude Charpentier, Baillot, consigliere comunale comunista, e Robida, amministratore del Touring Club de France). « Le Figaro », 11 giugno 1964.
[52] L'art. 78-1 del Codice dell'urbanistica prevede la possibilità di istituire un ente pubblico autonomo per l'attuazione di particolari programmi. Tale possibilità è già stata sfruttata per il centro direzionale della Défense (decreto 9-9-1958, « Etablissement public pour l'aménagement de la Défense »).
[53] « *Deux mille élus et notables de la Seine décident d'opposer un contre-projet au texte officiel* », « Le Monde », 18 febbraio 1964.
[54] CLIPAR, *cit.* (nota 25), p. 72; Paul-Henry Chombart de Lauwe, *cit.* (nota 28), p. 184.
[55] È stato calcolato che se gli abitanti di Parigi (comune piú ricco) dovessero pagare le tasse che pagano gli abitanti di certi comuni poveri della periferia (il caso studiato era Tremblay-lès-Gonesse, un « dormitorio » sconnesso di quattordici mila abitanti, con l'80% degli attivi che si recano quotidianamente a lavorare a Parigi e nell'anello denso della periferia) i loro contributi sarebbero sette o otto volte maggiori. (Cfr. Guy Muller, *La réforme de la fiscalité locale*, « Le Monde », 13-14 octobre 1963). La legge sembra però eccessivamente generosa per i comuni ricchi, e Parigi potrà certamente continuare a sprecare decine di milioni di franchi per costruire autostrade nel centro storico.
[56] Jacques Fauvet, *Une réforme nécessaire*, « Le Monde », 8 mai 1964.
[57] Paul-Henry Chombart de Lauwe, *cit.* (nota 28), p. 164, e in « Le Monde », 13 maggio 1964.
[58] Cour des Comptes. Rapport au Président de la République, Journaux Officiels, No. 1050-65, pp. 44-45.
Roland Nungesser, Journal Officiel, Assemblée Nationale, 19 juin 1965, p. 2242.
[59] Cfr. Cour des Comptes, cit., p. 111, e decreto 14 aprile 1962.
[60] Pierre Trey, *Grâce à la nouvelle procédure accélérée, 38500 hectares vont être incessamment placés sous le régime foncier des zones d'aménagement différé (ZAD)*, « Le Monde », 21 juillet 1965.
[61] Parti socialiste unifié. V. « Le Monde », cit. (nota 24).
[62] « *Le schéma directeur du District - l'Etat pourra-t-il soutenir l'effort financier que ce plan implique? demande M. Bernard Lafay* », « Le Monde », 21 juillet 1965.
Il senatore rispolvera semplicemente la vecchia proposta di « Parigi parallela ». Quando presiedeva il consiglio comunale, una decina di anni fa, il sen. Lafay voleva invece ricostruire Parigi « su Parigi » e fece studiare un piano, che risultò tecnicamente qualificato, dall'arch. Raymond Lopez.

Il nuovo quartiere di Hérouville Saint-Clair nel quadro dello sviluppo regionale

di Emilio Tempia

Se c'è una regione in cui lo studio dei piani economici regionali abbia dato risultati concreti e già chiaramente positivi, questa è certamente la Bassa Normandia.
Essenzialmente agricola, la regione dà origine fin dai primi anni dell'èra industriale ad una sostanziosa corrente migratoria. Tra il 1826 e il 1921 il calo della popolazione è stato del 29,8%. Malgrado un sensibile miglioramento durante il periodo fra le due guerre mondiali, il secondo dopoguerra vedeva la perdita dei due terzi dell'incremento naturale, con un esodo globale di centodiecimila persone, il 5,6% della popolazione regionale.
La popolazione attiva addetta all'agricoltura rappresenta tuttora intorno al 40% del totale, con un massimo del 54% nella Manche, dipartimento che detiene anche il record della emigrazione, giacché il 9% della sua popolazione se n'è andata fra il 1954 e il 1962. I bassi redditi degli agricoltori, l'esistenza di un vasto sottoproletariato agricolo formato dai braccianti hanno del resto valso al Bocage, che copre due terzi della Manche e parte degli altri dipartimenti, Calvados e Orne, la poco invidiabile reputazione di « esagono della sofferenza ». L'emigrazione ha una meta predominante: Parigi.
Con la nomina nel luglio 1958 di un giovane viceprefetto, R. de Caumont, come incaricato degli studi economici presso la prefettura di coordinamento regionale, a Caen, i nuovi metodi e le nuove visuali amministrative penetrano immediatamente nella regione, facendo addirittura scuola al resto del paese. È infatti a Caen che è stato attuato all'inizio del 1959 il nuovo sistema amministrativo regionale con l'istituzione delle conferenze fra i prefetti della regione.
Una volta istituiti – con le conferenze prefettizie – i collegamenti fra i servizi amministrativi dei tre dipartimenti e con un'assemblea consultiva, (Comitato di sviluppo economico), in attività, si passa, senza attendere la richiesta, o il « via », dell'ufficio centrale del programma economico, allo studio del piano regionale. L'università entra a sua volta nel meccanismo amministrativo con la creazione di un *Bureau d'études régionales* diretto dall'economista Prof. Pasquier, relatore generale del piano regionale, e con l'attiva collaborazione di altri docenti, in particolare del Prof. Brunet, direttore dell'istituto di demografia e relatore della commissione di pianificazione territoriale del Comitato di sviluppo regionale. Per gli studenti la preparazione del piano è un diretto inserimento nella vita attiva prima della fine degli studi, con la possibilità di acquisire un'esperienza concreta dei fatti economici.

Il piano regionale

Non è quindi per caso che il piano economico regionale è forse l'unico fra i piani pubblicati ad individuare chiaramente i mali della regione, spingendosi oltre i limiti abituali di un buon manuale di geografia economica.
I saggi di sviluppo economico erano, per un periodo relativamente normale, quale le annate 1954-57, per la regione e per tutto il paese rispettivamente del 2,6 e del 6,4%. Per l'impiego e per lo stesso periodo, del 2,9 e del 5,8% l'anno.
Lo sviluppo della regione corrispondeva quindi allora alla metà del saggio di crescita del paese, e dipendeva senza correttivi dal saggio medio di sviluppo della produzione agricola, componente principale del prodotto regionale. Si scopriva cosí che l'agricoltura, oltre a provocare l'esodo della parte piú dinamica della popolazione, oltre a mantenere un forte stato di sottoccupazione della manodopera, oltre a fornire un reddito pro capite cosí basso che un terzo dei coltivatori guadagnava meno della paga minima garantita nell'industria, era anche la causa diretta del ristagno economico della regione.
La situazione appariva tanto piú grave in quanto le attività industriali non sembravano nemmeno in grado di assorbire in loco la stessa proporzione di migranti agricoli assorbita negli anni recenti. Il tessile era in piena crisi, la ricostruzione delle città distrutte durante le battaglie del 1944 volgeva alla fine e stava rivelando una forte eccedenza di manodopera nell'edilizia.
I dati economici del problema regionale erano definiti, la soluzione era evidente: attirare le attività industriali, unico mezzo per salvaguardare e migliorare la vitalità della regione.
Ma come raggiungere lo scopo, senza potenziare le strutture ricettive? Il sistema urbano della regione era uno dei piú deboli del paese. Gli agglomerati con piú di 2000 abitanti contenevano nel 1962 appena il 39,8% della popolazione, contro una media per la Francia del 63,6%. L'importanza della popolazione sparsa assumeva dimensioni catastrofiche nelle praterie della Manche e dell'Orne, ed anche in alcuni settori del dipartimento piú ricco, il Calvados. Comuni di mille o duemila abitanti non hanno agglomerati di piú di una cinquantina di residenti. La mancanza di attrezzature e gli alti costi dell'infrastruttura, che tale dispersione degli insediamenti inevitabilmente provoca, sono incitamenti supplementari alla partenza per le popolazioni agricole.
Nell'evidente impossibilità di impedire l'esodo agricolo, l'unica ragionevole possibilità di intervento era di tentare di contenere le migrazioni all'interno della regione, offrendo ai migranti delle città bene attrezzate.
Il piano regionale intende, logicamente, valorizzare e sfruttare la funzione di polo di sviluppo che Caen, con l'università, il suo prestigio di ex-capitale del Ducato di Normandia, le sue ricchezze artistiche, i miglioramenti strutturali e le attrezzature inserite con la ricostruzione, già in parte svolge.
Già assai prima che si parlasse di pianificazione regionale, lo sviluppo demografico di Caen era stato eccezionale. Per il periodo 1954-62 l'incremento della popolazione è stato del 37,4% per il comune di Caen. La popolazione dell'agglomerato, 119.411 abitanti nel 1962, dovrebbe, secondo le proiezioni del piano intercomunale raggiungere i 230.000 abitanti nel 1975 e i 300.000 dieci anni dopo. Ma non essendo stato lo sviluppo demografico durante l'intervallo 1954-62 accompagnato da un proporzionale incremento dell'impiego nell'industria, la stes-

1 *Schema del piano di Caen: a retino, le zone di sviluppo industriale; in colore pieno, i nuovi insediamenti residenziali.* 2 *Plastico del progetto di Hérouville Saint-Clair.*

sa situazione economica di Caen richiedeva l'urgente attuazione del piano regionale e del suo complemento, il piano regolatore intercomunale.

La pianificazione di Caen

Lo schema regolatore è di una semplicità troppo elementare per essere considerato un piano vero e proprio, ed è in realtà, come tutti, o quasi, i piani francesi, un documento di lavoro da opporre ai privati piú che una guida per l'azione amministrativa. Gli interventi pubblici si inseriscono, bene o male, nello schema a mano a mano che vengono prese le decisioni. Non è certamente un processo di pianificazione esemplare, ma in determinate circostanze i risultati possono essere concreti. Quando si trattò di sistemare le aree per l'industria, prima azione da intraprendere per organizzare le strutture ricettive, fu facile inserirsi nello schema regolatore, che aveva previsto una vasta espansione industriale lungo la linea ferroviaria di Parigi. E quando fu necessario procurare alla prima grande industria stabilitasi a Caen negli ultimi anni, le aree per costruire le fabbriche, la camera di commercio intervenne prontamente espropriando con estrema rapidità i terreni, creando cosí un clima favorevole per suscitare altre iniziative.
Era comunque indispensabile consolidare quel primo successo. Il secondo intervento pubblico fu essenzialmente urbanistico. Lo sviluppo demografico richiedeva un incremento della produzione edilizia. Il decreto del 31 dicembre 1958 sulle zone di urbanizzazione prioritaria si presentò come uno strumento ideale sia per acquisire a buon prezzo le aree necessarie, sia per orientare lo sviluppo della città. Il piano intercomunale fissava una direttrice principale di sviluppo lungo la vallata dell'Orne e il porto canale, verso il mare. Per rispettare tale direttrice venne vincolata una zona di urbanizzazione prioritaria di 400 ettari delimitata da un quadrilatero che rac-

chiude una piccola porzione del comune di Caen (quartiere Pierre Heuzé) e si estende in massima parte sul comune di Hérouville Saint-Clair.

Il progetto di Hérouville

Il settore di Hérouville Saint-Clair, vincolato con un decreto del 19 ottobre 1960, comprende 280 dei quattrocento ettari della zona di urbanizzazione prioritaria.
Su diretto suggerimento dell'allora ministro della costruzione

Piano di massima del nuovo quartiere di Hérouville Saint-Claire

rappresentazione nel rapporto 1 : 10.000

Piano di massima del nuovo quartiere di Hérouville Saint-Claire

La città Gli abitanti saranno 32.000, distribuiti in cinque quartieri principali, in un quartiere di case unifamiliari e nel centro della città.

L'area ha una pendenza media regolare del 3-4%.
L'altitudine va da 15 a 65 m. I terreni sono agricoli senza costruzioni né alberi.

I quartieri

		sup. ha	*alloggi*	*case*	*totale*	*densità*
1)	Les Belles Portes	25,8	1342	210	1462	56,6
2)	Le Grand Parc	27,4	1213	110	1323	48,3
3)	La Haute Folie	18,3	1075	80	1155	63,1
4)	Le Val	24,1	1504	149	1653	68,5
5)	La Grande Delle	18,0	1202	67	1269	70,5
6)	Montmorency	33,2	296	396	692	20,8
7)	Centro cittadino	12,7	311	—	311	—
			6950	922	7865	

Zonizzazione

Aree residenziali	160,2 ha
Zona industriale	48,4 ha
Parco	26,0 ha
Attrezzature scolastiche, impianti sportivi	27,4 ha

Attrezzature scolastiche dei quartieri

Scuole elementari e asili

quartiere	*abitazioni*	*allievi*	*aule*	*scuole*	*superf. ha*
1	1462	1800	42	2	1,20
2	1323	1700	40	2	1,05
3	1155	1300	30	2	0,85
4	1504	1800	42	2	1,20
5	1202	1540	36	2	1,03
6	664	420	10	1	0,68

Attrezzature scolastiche cittadine

1)	Scuola media 2 x 1000 allievi - 33 aule -			2 ha ognuna
2)	Scuola professionale	720 allievi -	24 aule -	2,16 ha
3)	Istituto tecnico			4 ha
4)	Liceo	1200 allievi -	40 aule -	6 ha
5)	Scuola media superiore	560 allievi	19 aule -	1,70 ha

Attrezzature sportive per le scuole

1 stadio	1,60 ha
2 campi gare	1,00 ha
2 campi di allenamento	1,80 ha
altri campi	2,10 ha
	6,50 ha fra l'istituto tecnico e il liceo
6 campi di tennis	0,48 ha
1 piscina all'aperto	0,70 ha
1 palestra	0,20 ha
altri campi	0,48 ha
	1,86 ha ad ovest di Montmorency

Attrezzature culturali sanitarie e sociali

1 centro amministrativo	3000 m²
5 centri sociali (uno per quartiere)	5000 m²
5 case della gioventú	5000 - 3000 m²
1 foyer per giovani lavoratori	2000 m²
1 foyer per vecchi	1000 m²
2 asili nido per 40 posti	2000 m²
1 centro postale	2000 m²
1 dispensario polivalente	2000 m²
1 cassa mutua malattia	500 m²

Attrezzature religiose

2 centri parrocchiali cattolici	2 x 3000 m²
1 centro parrocchiale protestante	1 x 3000 m²

Attrezzature culturali

1 cinema
1 centro ricreativo (con il foyer dei giovani lavoratori)

Attrezzature commerciali

2 m² per abitazione nei centri commerciali dei quartieri
1,90 m² per abitazione nel centro della città cioè circa 15.000 m² di magazzini

Strade primarie

Circonvallazione di Caen: 2 x 2 corsie di 3,50 m. separate da un terrapieno di 2 m. piú strada complanare di distribuzione a 2 corsie, separata da un terrapieno di 5 m. dall'asse attrezzato.
Statale 814: 2 x 2 corsie di 3,50 m.
Margine di rispetto di 25 m. dall'asse della circonvallazione. 50 m. per la tangenziale nord e per la D 60 (tangenziale ovest). 50 m. ad ovest della Statale 814 e 25 m. piú vincolo paesistico ad est.

Rete secondaria e terziaria

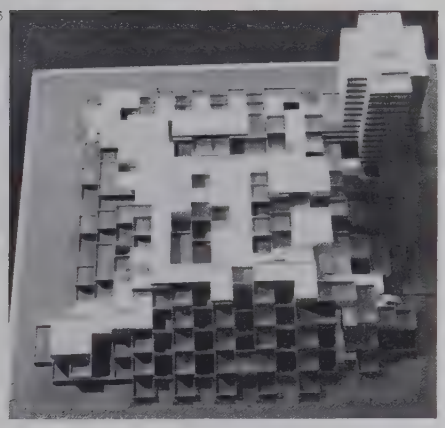
Strade del centro della città – senso unico – 2 corsie di 3,50 e pista per biciclette a motore di 2,00.
Strade di delimitazione dei quartieri 2 x 2 corsie di 3,50 e margine non aedificandi di 5 m.
Rete terziaria: con marciapiede 4,00+2,00 (6,00 se alimenta un parcheggio); senza marciapiede 4,00.
Superficie rete secondaria e terziaria 95.520 m².

Parcheggi

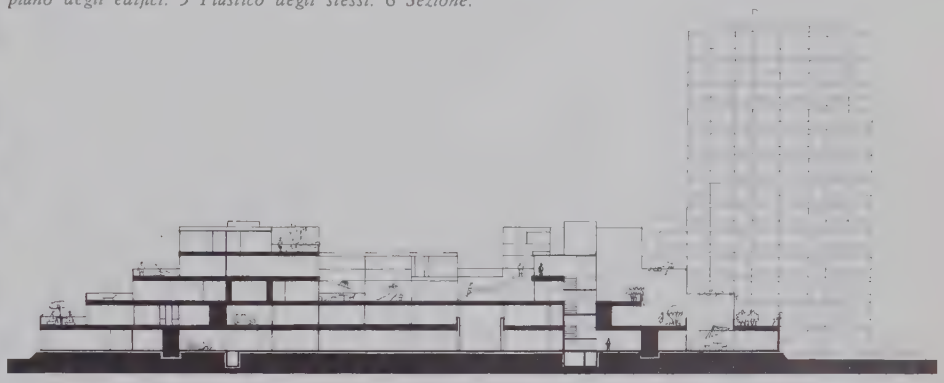
1 posto per alloggio - 1 garage per casa
1.945 posti nei garages sotterranei dei quartieri e del centro x 27 m²=52.515 m².

Impianti tecnici

Riscaldamento urbano ad acqua surriscaldata (180°, ritorno a 100°).
Centrale termica situata ai limiti della zona industriale, area di 8000 m² per l'edificio e le scorte di combustibile. Potenza di 77.500.000 cal. senza le case unifamiliari, e 85.000.000 cal. con le case unifamiliari.
Serbatoi acqua potabile: due, uno sotterraneo di 500 m³, uno aereo di 1500 m³.
Acque luride depurate dall'impianto di Caen. Sistema separatore per le acque pluviali.
44 trasformatori elettrici da 400 KVA, aumentabili a 630 KVA alimentati a 15-20.000 volts.
Gasometro sferico di 6000 m³.
1 centralino telefonico presso la posta.



Quartiere Haute Folie: 3-4 *planimetria del piano terra e del secondo piano degli edifici.* 5 *Plastico degli stessi.* 6 *Sezione.*



Sudreau, la *Société d'équipement de Basse Normandie*, incaricata dello studio dei programmi e dell'attuazione dei piani di sistemazione della zona, decise di bandire un concorso. Nel dicembre 1960, due mesi dopo la pubblicazione del decreto, la redazione dei programmi era finita.

I concorrenti ricevevano un dossier tecnico completo che precisava il programma urbanistico, esponeva l'impostazione del piano intercomunale e forniva tutti i dati geografici, geologici, demografici, con una descrizione degli aspetti fisici dell'area. Il programma prevedeva di destinare 200 ettari ai quartieri residenziali, 50 ettari alle attività industriali, il resto doveva costituire fasce di transizione (verde attrezzato). 8000 abitazioni, di cui un 20% circa in case unifamiliari a schiera o isolate, dovevano essere distribuite in modo da consentire la realizzazione progressiva di 1500 alloggi, con relative attrezzature. Si richiedeva in pratica ai concorrenti di progettare una vera e propria città di 35.000 abitanti, in gran parte autonoma, anche per le attività e per servizi di alta qualità.

Questo primo grande concorso francese del dopoguerra ebbe il successo che l'importanza del progetto lasciava prevedere. 136 concorrenti iscritti, 98 ammessi a partecipare, 41 progetti, di cui sei ammessi al secondo grado e premiati. Vinse *l'Union d'architectes et d'urbanistes* (archh. Paul Aynès, Mark Allan Biass, Georges Johannet, Rémy Le Caisne, Guy Lambert, Lionel Mirabaud, Jean Thierrart), con un progetto che doveva, con poche modifiche, diventare lo schema regolatore planivolumetrico della nuova città qui illustrato e in corso di attuazione.

Il traffico

Il sistema stradale e le vie pedonali guidano la ricerca della varietà. La rete primaria è costituita da due assi attrezzati tangenziali, la statale 814 da Caen alla Manica ad ovest, e la circonvallazione autostradale di Caen a sud. Quest'ultimo asse è accompagnato da una strada complanare che distribuisce il traffico all'interno della città ed è il principale punto di partenza della rete secondaria, concepita secondo un ingegnoso sistema di sensi unici.

La rete secondaria delimita i cinque quartieri principali, che comprendono in media quasi millequattrocento alloggi, e sono altrettante insule pedonali giacché la rete terziaria formata dalle antenne cieche di servizio non taglia le vie riservate ai pedoni. L'asse principale della città racchiude il centro, lungo un chilometro, che nella sua espressione planimetrica ricorda un fuso articolato. Le estremità sono occupate da una residenza univer-

sitaria e dal centro commerciale, con un supermercato che dovrebbe attrarre la clientela di un vasto comprensorio.
Progettato su quattro piattaforme che sfruttano il dislivello di 25 m. esistente fra le due estremità, e consentono la realizzazione di garages seminterrati a due piani, il centro è urbanisticamente un lungo percorso pedonale sul quale danno le principali attrezzature della città. L'altezza delle piattaforme consente la costruzione di passerelle che collegheranno, senza interferenze reciproche con il traffico automobilistico, il centro con il sistema pedonale dei quartieri.
Le vie radiali dei percorsi pedonali si articolano in un succedersi di spazi aperti e di piazzette, alimentano i centri secondari delle unità residenziali innestandosi alle « passeggiate » che collegano i quartieri tra di loro, e producono quella varietà della scena urbana ricercata dai progettisti.
La rete stradale stessa è un grande elemento di varietà compositiva. Dominata dai tracciati curvilinei a grande raggio, la rete secondaria determina inoltre l'impianto dei volumi edilizi. Gli edifici alti saranno posti ai margini dei quartieri lungo l'area centrale per produrre un ritmo architettonico adatto alla velocità del traffico automobilistico, contrapponendosi anche agli edifici bassi del centro stesso.

Le architetture

L'urbanistica informale di Hérouville lasciava completa libertà per la caratterizzazione architettonica dei singoli edifici. Tale libertà poteva essere sia uno stimolo, un incentivo per una buona produzione sia la potenziale fonte di una scialba anonimità. Conoscendo il valore medio delle attuali architetture francesi, non sarebbe stato difficile propendere per la seconda ipotesi. Gli urbanisti stessi sembrano aver intuito il pericolo, poiché il quartiere Montmorency, che essendo essenzialmente composto di case unifamiliari, è il piú esposto alla fantasia o alla mancanza di fantasia dei progettisti locali, sarà interamente mascherato da folte quinte verdi. Le nuove piantagioni accompagneranno anche i percorsi pedonali formando piccoli giardini e campi sportivi o aree per il gioco dei bambini.
Il primo gruppo di edifici alti dell'Istituto case popolari che sarà costruito lungo il centro della città è un vero campionario. I prospetti sono tutti diversi malgrado il generale impiego della prefabbricazione pesante, ma la varietà è ricercata un po' troppo meccanicamente.
Un notevole sforzo di ricerca è stato invece fatto per due piani particolareggiati.
Il primo di tali piani riguarda la progettazione della residenza universitaria, inserita nel centro della città per avere una componente intellettuale e perfezionare la varietà sociale della popolazione.
Nel primo progetto, le unità residenziali di 150 camere sono scomposte in blocchi quadrati di tre o quattro piani e formano un « villaggio universitario » che avrebbe potuto avere una sua vita autonoma negli spazi interni riccamente articolati che convergono verso la piazza pedonale.
L'impianto si scostava però leggermente dal programma, che prevedeva, tra l'altro, una rigida separazione dei sessi e un controllo permanente, come se si trattasse di un collegio per adolescenti e non di case per la futura élite del paese. Il funzionario dell'Istituto case popolari – ente costruttore della residenza – incaricato dell'esame del progetto decise di seguire la tradizione amministrativa imponendo il rigido rispetto del programma e la progettazione di una serie di parallelepipedi.
Il secondo progetto è quindi un compromesso relativamente felice fra le intenzioni dei progettisti e i dati programmatici ribaditi dal controllore di servizio. Si può, anzi, quasi sicuramente affermare che il nuovo impianto, piú aderente allo spirito del piano regolatore della città nella ricerca di uno spazio interno veramente chiuso e costantemente vario, è dal punto di vista urbanistico preferibile al primo, i cui pregi erano soprattutto nell'architettura. Il sistema costruttivo previsto è stato conservato poiché gli edifici dovrebbero anche nel secondo progetto essere prefabbricati con elementi pesanti accuratamente studiati.
Il secondo piano particolareggiato riguarda il quartiere Haute Folie. Benché gli studi siano ancora in corso, le idee sono già chiaramente definite ed espresse. Il tema generale è rappresentato da una sintesi, già tentata in alcuni progetti americani, fra i vantaggi sociali della casa unifamiliare e la necessità economico-urbanistica delle case ad appartamenti.
Il risultato della ricerca per sviluppare tale tema è un volume piramidale che evoca contemporaneamente le piramidi mava e una casbah razionalizzata. Le abitazioni sono poste sulle gradinate intorno a due o tre piani di parcheggi e al culmine determinano uno spazioso cortile interno che potrebbe ricevere anche alcune attrezzature commerciali. Il sistema eliminerebbe completamente gli inestetici parcheggi all'aperto senza ricorso ai costosi garages sotterranei, riducendo anche la lunghezza della rete terziaria, assorbita in gran parte all'interno dei parcheggi. Ognuna delle abitazioni sarebbe quasi completamente staccata dalle altre con i punti di contatto ridotti al minimo dalla non sovrapposizione degli alloggi. Le disponibilità di spazio sarebbero aumentate dai due vasti terrazzi che dovrebbero prolungare ogni abitazione.
I terrazzi accessibili al pubblico attraverso le scale ricavate negli angoli della piramide promettono una passeggiata architettonica piú gradevole, piú ricca, piú istruttiva dei percorsi pianificati delle altre parti della città.
Non sembra invece risolto il problema degli edifici alti, che dovrebbero dare l'elemento verticale del paesaggio urbano ma hanno negli studi attuali un collegamento tenue e quasi inesistente con il sistema piramidale.
Entrambe le ricerche dei piani particolareggiati testimoniano comunque della vitalità e validità di una soluzione urbanistica fondata sulla ricerca di un possibile continuo divenire.

Emilio Tempia

Hanno agevolato, nella raccolta del materiale degli articoli « Aspetti recenti della pianificazione urbanistica in Francia », i signori: Yves Jaigu, Serge Antoine e Gérard Weil, della *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale;* Michel Piquard, direttore degli *Etudes Générales;* Jacques Michel, direttore dell'*Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Region Parisienne;* Mark A. Biass, *dell'Union d'Architectes et d'Urbanistes;* C. Perret, della *Circonscription d'Action Régionale de Basse Normandie.*
Le foto aeree dell'articolo « Lo schema regionale di Parigi » sono state fornite dal *Ministère des Travaux Publics et des Transports, Institut Géographique National.*

Il piano di salvaguardia della città storica di Stoccolma

Il piano di salvaguardia della città storica di Stoccolma

di Ivar Ahlgren

Come molte altre città europee, anche Stoccolma (che risale alla metà del XIII secolo) possiede un centro medievale. Perfettamente conservato nella sua struttura originaria, il vecchio nucleo, situato su una piccola isola di soli 700 m. di lunghezza e 500 di larghezza, restò per molti secoli inalterato non presentando, per la sua ubicazione, possibilità spaziali di sviluppo. La antica città incominciò, infatti, ad espandersi sul territorio circostante, a nord ed a sud dell'isola, solo verso la metà del XVI secolo ed il suo sviluppo si svolse nelle stesse circostanze che determinarono la formazione delle altre città europee.

La vecchia Stoccolma era ben fortificata. Il castello reale, dominato dalla torre principale, era situato a nord e le mura della città, con le loro torri d'accesso, si snodavano lungo le rive scoscese. Il vecchio castello aveva la stessa ubicazione dell'attuale Palazzo reale la cui ala nord poggia, infatti, sulla massiccia costruzione in pietra del XIII secolo.

La chiesa, il municipio e la piazza del mercato erano situati vicino al castello del re, sull'altura centrale; ciò faceva rassomigliare la città a Lubecca, con la quale Stoccolma ebbe importanti rapporti durante il Medioevo. Storkyrkan, la cattedrale (dedicata al santo patrono dei naviganti, San Nicola), è la piú antica e la piú grande chiesa di Stoccolma; le sue parti piú antiche risalgono al XIII secolo, sebbene le cappelle, gli archi e i sacrari siano ulteriori aggiunte del Medioevo. Il municipio fu distrutto molto tempo fa, ma la piazza del mercato, Stortorget, è ancora il centro della vecchia città.

Le mura di fortificazione furono estese e ricostruite fino ad includere le vicine isole di Riddarholmen e Helgeandsholmen e l'area intorno a Slussen, a sud. Queste fortificazioni furono abbattute molto tempo fa e, al contrario delle prime mura del XIII secolo, ebbero scarsa influenza sulla disposizione delle strade. Due grandi torri dell'inizio del XVI secolo si trovano ancora nell'isola di Riddarholmen.

Sempre a Riddarholmen è stata conservata pure un'antica chiesa che apparteneva al convento francescano. Parti del convento sono state trovate all'interno di case limitrofe alla chiesa stessa. Nella zona meridionale della città antica vi sono pure alcune belle cantine a vôlta, resti del convento dei Frati Neri, del quale il nome di una via vicina, Svartmangatan, ne testimonia l'esistenza.

A differenza della rete viaria che è stata preservata nella sua struttura originaria, nessuna costruzione del Medioevo è stata conservata integralmente e ció per diverse ragioni fra cui il fatto che il nucleo piú antico di Stoccolma era costituito principalmente di case in legno e che la città venne piú volte devastata da numerosi incendi.

Tuttavia nel XVI secolo, Stoccolma manteneva ancora quasi completamente il suo carattere medievale. Le prime trasformazioni ebbero inizio nel XVII secolo, in seguito all'incendio che nel 1625 devastò gli stretti blocchi edilizi sulla parte occidentale della città e diede origine ad una ricostruzione completa. Per iniziativa del re Gustavo II la città doveva essere sistematicamente suddivisa da vie diritte che ancor oggi contrastano con la forma asimmetrica dei blocchi medievali. Anche le costruzioni del porto orientale dovevano essere ricostruite in base al concetto che « grandi e belle case » dovevano sorgere al posto delle mura, torri, moli e negozi per « dare lustro e beneficio alla città »; il decreto reale diede a Stoccolma anche due nuove vie da « parata », Skeppsbron e Stora Nygatan con imponenti edifici commerciali. Le case della città antica vennero decorate a nuovo e adornate con sculture con aggiunta di nuove scale, finestre piú grandi, soffitti affrescati e nuovi camini. Molto di questo splendore è ora scomparso, ma quasi tutti i portoni e i particolari ornamentali che si trovano nelle vie e nelle viuzze della città antica, risalgono alla metà del XVII secolo.

Nelle vicinanze del Palazzo reale, lungo le rive del lago Mälar e nel punto di confluenza con il mar Baltico, vennero eretti dalla nobiltà ricchi palazzi di cui molti esistono ancora. Il piú grandioso di tutti è il Riddarhuset, « la casa della nobiltà », costruito in stile classico olandese con belle sculture decorative, che è servito come luogo di riunione della nobiltà svedese a partire dalla metà del XVII secolo. All'inizio del secolo successivo, l'architetto Nicodemus Tessin (il giovane) si costruí un palazzo molto elegante a Slottsbacken; dalle sue finestre egli poteva osservare il graduale innalzarsi del Palazzo reale che egli aveva disegnato subito dopo che il vecchio castello era stato completamente distrutto da un incendio nel 1697. Il nuovo palazzo fu il suo capolavoro; la sua ottima

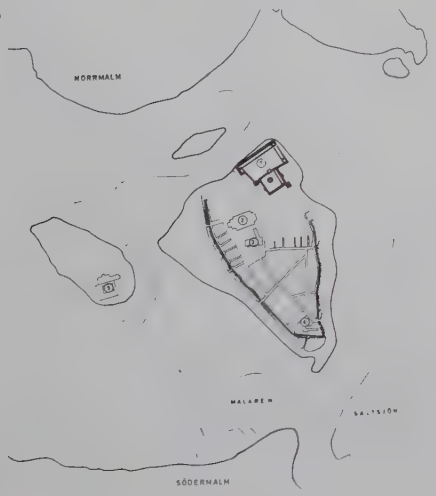
2

1 *La città antica di Stoccolma in una stampa del XVII secolo.* 2 *Una veduta della parte nord di Skeppsbron con il Palazzo Reale.*

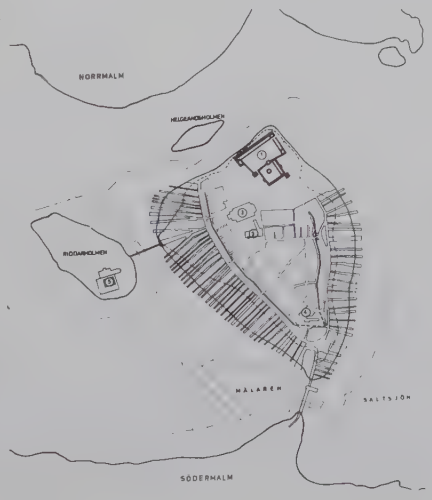
posizione e le sue linee maestose fanno sí che esso domini ancor oggi tutto l'insieme della città antica.
Il XVIII secolo però diede molto di piú alla città antica. Le case vennero infatti ricostruite ancora una volta e le sculture e gli ornamenti tolti per creare delle facciate liscie dipinte di giallo per rischiarare le buie giornate invernali. Börsen, l'edificio della borsa, venne ricostruito a Stortorget sull'area del municipio medievale: una costruzione leggera ed elegante in stile rococò. Kanslihuset, con il suo pesante frontone da tempio dorico, venne costruito al di sotto del Palazzo reale e verso il 1780 apparve a Skeppsbron la facciata in stile fiorentino del nuovo edificio doganale.
La decadenza della vecchia Stoccolma ebbe inizio un secolo fa quando la città cominciò ad espandersi verso nord; nel 1860 vari urbanisti progettarono di demolire l'intera zona sostituendola con vie diritte e caseggiati di forma regolare. Fortunatamente tale progetto venne contrastato da ostacoli di natura economica e pratica.
La possibilità di ricostruire la città antica venne di nuovo discussa nel 1923 allo scopo di migliorare le condizioni igieniche e il livello di vita. Il concorso bandito per il nuovo piano dimostrò che la ricostruzione era fattibile senza apportare sostanziali cambiamenti nella struttura urbanistica e nella distribuzione degli edifici e con la conservazione di quelli di interesse storico. Il piano non venne però attuato ed il decadimento continuò e divenne sempre piú rapido.
Il problema venne riesaminato nel 1930 dalla Società St. Erik, interessata alla storia di Stoccolma, che predispose nuovi piani di ricostruzione per la zona centrale [1].
Vari palazzi antichi sono stati ricostruiti a cura dello Stato e sono stati adibiti a servizi amministrativi; un intero blocco di edifici è stato occupato da alcuni ministeri; altri sono stati

In origine Stoccolma era una fortificazione situata su di un'isola nel punto in cui le acque del lago Mälar sfociano nel Mar Baltico (fig. 3). La città si sviluppò subito grazie al commercio e alla navigazione e numerosi moli furono costruiti lungo le rive (fig. 4). Le zone situate al di fuori delle prime mura furono presto occupate da costruzioni, usufruendo degli spazi liberi esistenti fra i moli; vennero costruite nuove mura difensive (fig. 5); nel XVII secolo, dopo un incendio sviluppatosi nel 1625, venne ricostruita la parte occidentale. Da allora il tessuto è stato mantenuto inalterato fino ai giorni nostri. 1 Castello (Palazzo Reale); 2 Cattedrale; 3 Municipio; 4 Convento dei Frati Neri; 5 Convento dei Francescani; 6 e 7 Torri (1525-1530).

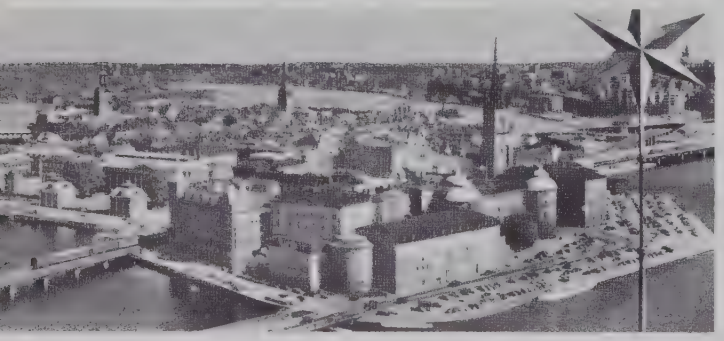
3



4



5



6 Sotterranei a vôlta nel convento dei Frati Neri. 7 Un muro medievale a Västerlanggåtan. 8 Portale del XVII secolo. 9 L'assestamento del terreno verificatosi sull'antica riva del mare ha causato crepe e danni nei muri. 10 Riddarholmen e la città antica visti da occidente. 11 Il progetto proposto nel 1860 secondo cui la città antica doveva essere demolita e sostituita da caseggiati a forma regolare.

riparati da ditte commerciali e da associazioni. Nel corso di questi lavori sono stati scoperti e restaurati molti dipinti murali e vari soffitti – soprattutto della metà del XVII secolo – cantine e facciate di valore.

Il piano

Verso la fine degli anni '50, in seguito alla costruzione di alcuni edifici commerciali che non si accordavano con lo stile generale della città antica ed al deterioramento di alcuni edifici, vennero prese misure immediate per la preservazione ed il restauro della città antica [2].

Nessuna indagine recente era stata svolta in campo edilizio e di conseguenza nessun piano valido esisteva, anche se nel '30 la società St. Erick aveva proceduto ad alcune rilevanti indagini preliminari nei riguardi di qualche blocco. La maggior parte del lavoro rimaneva quindi da fare. Nelle estati del 1961 e del 1962 una decina di studenti di architettura esaminarono casa per casa, dalla cantina al tetto; vennero svolte anche varie altre indagini relative ai sistemi di riscaldamento, alle attrezzature sanitarie, gli affitti e agli occupanti.

L'esame dei dati dimostrò che gli appartamenti residenziali si trovavano in maggioranza nella zona centrale per un'area totale di circa 92.160 m^2 contro un'area di soli 59.030 m^2 per negozi, uffici governativi ed altri uffici, ditte commerciali, ecc. Le case d'abitazione del centro difettavano inoltre di moderne attrezzature sanitarie e di riscaldamento assai piú di quelle adibite a scopi commerciali [3].

A est ed a ovest invece, dove le ditte commerciali e gli uffici sono molto piú numerosi, l'occupazione residenziale è risultata di circa 27.620 m^2 contro 114.160 m^2 di quella commerciale.

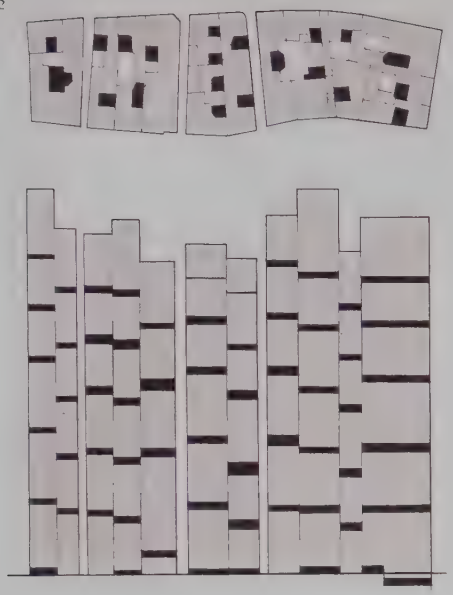
Anche la rete stradale medievale venne sottoposta ad indagine: i risultati dimostrarono che la maggior parte delle vie erano larghe meno di 6 metri e che alcune raggiungevano soltanto i 4 metri. In molti punti un'auto di grandezza normale non poteva neppure svoltare da una via all'altra

Anche il problema della mancanza di luce e di aria negli appartamenti a causa della strettezza delle vie e della forma allungata e stretta dei blocchi edilizi è stato esaminato a fondo; la soluzione non è semplice in quanto solo alcuni blocchi permettono la creazione di spazi aperti mediante demolizione di alcune case all'interno di essi. D'altra parte, ai fini urbanistici, i siti angusti e le case strette ed alte, rendono logica e desiderabile una compattezza edilizia. Purtroppo, però, le case sono state costruite singolarmente con grandi sfalsature per quanto riguarda le altezze dei piani; anche i piccoli spazi aperti esistenti fra i blocchi e la sede delle scale creano un ostacolo al raggruppamento delle case.

Le proposte

In base alle indagini si è giunti alla conclusione che in linea di massima le case non possono essere trasformate in quanto ciò determinerebbe la completa ricostruzione di interi blocchi. La scelta deve essere quindi fatta fra due possibilità: o mantenere le case come unità individuali e conservare anche l'antica disposizione delle vie o demolire e ricostruire interi blocchi di case, forse la maggior parte della città antica. L'ultima soluzione distruggerebbe il carattere di questo nucleo urbano originario formato da vie strette, da case piccole e alte e da una grande varietà di facciate, finestre e tetti. Essa distruggerebbe anche molte scale che dal punto di vista architettonico e culturale costituiscono caratteristiche interessanti delle vecchie case. Il Consiglio comunale ha quindi deciso che il piano debba, in linea di massima, conservare, per quanto possibile, le costruzioni nel loro stato attuale. Solo nei blocchi piú grandi saranno demolite le case situate al centro degli stessi.

12



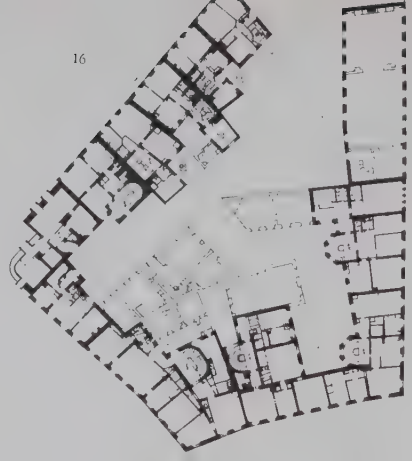
13

12 *Pianta di 3 blocchi (in nero le scale) e sezione schematica degli stessi con i livelli dei ripiani in legno.* 13 *Planimetria del nucleo antico, con indicazione in nero, proporzionalmente alla superficie, delle aree destinate alla residenza.* 14 *Il tessuto del nucleo antico.*

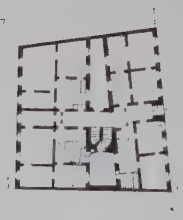
14

15

16

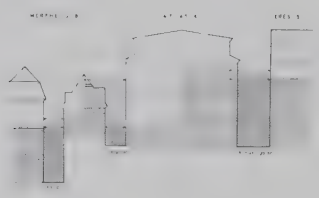


17



18

19



Alcuni esempi di restauro: il blocco Ceres (fig. 15) degli archh. Romare e G. Scherman; il blocco Cassiopea (fig. 16) degli archh. Ahlström, Johnsson, Lögdberg e Sjöstrom; parte del blocco Perseo (fig. 17) degli archh. Ahlgren, Olsson e Silow; i blocchi Bacco, Castore e Polluce destinati in parte ad abitazioni per studenti ed in parte ad uso commerciale (fig. 18) dell'arch. Sjöström. 19 *Particolare di schema indicante l'intensità della luce solare negli appartamenti in rapporto all'ampiezza delle strade.* 20 *Il giardino comune situato al centro del blocco Cefeo.*

20

21 *Il piano per la conservazione della città antica*

22

23

Costi

Le case esistenti nella città antica sono circa 380 di cui le 178 che necessitano di riparazioni sono di piccole dimensioni; esse sono attualmente in pessimo stato e sono state ricostruite piú volte senza tener conto delle condizioni del terreno sul quale poggiavano. Diventa quindi difficile valutare il costo dei lavori, specialmente per quanto riguarda quelli relativi al consolidamento delle fondamenta ed al miglioramento delle strutture; secondo una valutazione approssimativa, la spesa complessiva dovrebbe aggirarsi sui 155 milioni di corone svedesi di cui 25 milioni per le sole fondamenta e strutture. Non sono state considerate le spese per l'evacuazione degli inquilini e il mancato affitto durante il periodo di ricostruzione[4]. La metà circa di questa somma sarà fornita dal Comune e dal Governo sotto forma di sovvenzione.

È stato calcolato che un affitto normale, date le elevate spese di costruzione, dovrebbe ammontare in media a 167 corone svedesi al m² annue, cioè a 16.700 corone svedesi annue per un appartamento di 100 m². Attualmente l'affitto annuo piú alto è di 100 corone al m² per Stoccolma e di 60-70 corone nelle zone esterne. Ne consegue che se gli affitti della città antica non dovranno superare di molto quelli normalmente praticati, gli aiuti finanziari dovranno coprire la metà circa delle spese. Una proposta è stata presentata in tal senso, cosí come sono stati presi in considerazione sia un sistema per mantenere le case a proprietà privata, al fine di meglio difendere gli interessi culturali e personali, sia misure per evitare che i sussidi vengano sperperati in cattiva manutenzione o in transazioni speculative.

Problemi di Traffico

La popolazione di Stoccolma ha raggiunto oggi 1.200.000 abitanti. La città è divisa in due sezioni principali: la parte nord e quella sud, unite fra di loro da un grande

22 *Schema della rete stradale di Stoccolma: a tratto interrotto le strade in costruzione, a tratto e punto, quelle in progetto.* 23 *Schema di circolazione nella città antica.*

ponte, Wästerbron, costruito nel 1935 e da un altro grande ponte, Essingeleden, in costruzione. Un terzo ponte, Österleden è già stato progettato. Il naturale sistema di passare da una parte all'altra è comunque costituito dalla città antica che viene infatti attraversata giorno e notte da una larga colonna di auto e di camions.

Questo flusso di traffico ha già da tempo separato la città antica dal mare minacciando cosí la vita stessa della zona che corre il pericolo di rimanere isolata se privata del traffico di attraversamento. Tutt'al piú si potrebbe deviare il traffico sui lati, lungo il mare. Anche un'altra minaccia grava sulla città ed è costituita dalla nuova autostrada in progetto a Skeppsbron. Tuttavia, l'autostrada occuperà probabilmente solo il molo utilizzato ora dalle navi dirette in Finlandia. Il progetto prevede che questa via di comunicazione raggiunga Norrmalm attraverso un tunnel sotto Norrström.

Al momento attuale quindi e nell'interesse generale della città, gli svantaggi arrecati al vecchio centro dal traffico intenso sembrano essere inevitabili. Tuttavia è stata presa in esame la riorganizzazione di esso mediante la previsione di corsie che suddividono i veicoli in entrata o in uscita dalla zona da quelli che l'attraversano. Due corsie che scorrano parallele alla nuova autostrada di Skeppsbron, sul lato interno, devono quindi essere riservate interamente al traffico locale. Sul lato ovest, quando saranno completati i ponti speciali di collegamento fra nord e sud, anche Munkbroleden sarà solo piú una via secondaria di transito e potrà essere utilizzata per il traffico locale.

È ovvio che all'interno della città antica non può essere applicato un sistema rispondente alle norme ed agli standards validi per le normali città. Poiché l'area è troppo piccola, si è pensato di regolamentare innanzitutto il traffico pedonale, mediante incoraggiamento verso questa forma di spostamento, deviando i veicoli su certe vie a senso unico e limitando il traffico delle merci alle prime ore del mattino.

La città antica offre ai parcheggi ancora meno spazio di quello riservato alle macchine in movimento. Attualmente la sosta dei veicoli si svolge principalmente lungo i moli, ma gran parte della superficie disponibile sarà prossimamente occupata dalle autostrade. La sola possibilità di creare un maggior numero di parcheggi sembra quindi essere quella della costruzione di un garage sotterraneo. Essendo però il terreno sabbioso e le fondamenta delle vecchie case assai spesso deboli, un simile garage potrebbe essere installato solo spendendo una somma altissima – 60.000 corone per ogni posto – sempre a condizione che possano essere eliminati i rischi. Ad eccezione di alcune centinaia di posti che potranno essere ricavati nello spazio offerto dallo sviluppo stradale, il fabbisogno in questo campo dovrà quindi probabilmente essere soddisfatto da parcheggi costruiti nelle vicine zone di Norrmalm e Södermalm la cui distanza a piedi dal centro della città antica è poco piú di 500 m. nei due sensi. È stata anche suggerita la costruzione di un garage nella roccia che si trova sotto Riddarholmen; un ulteriore studio del problema dovrà comunque essere intrapreso.

L'attuazione del piano

La ricostruzione estensiva non potrà essere eseguita tutta in una volta. Secondo il piano – che è stato redatto con molte riserve – le case maggiormente in rovina dovranno essere restaurate in un periodo di 16 anni. Il periodo relativamente lungo dovrebbe permettere modifiche e miglioramenti successivi, qualora l'esperienza lo consigliasse

La prima attuazione è stata il restauro eseguito nel blocco « Pygmalion » ed ultimato in questi giorni. Le tre case interessate risalgono al periodo medievale, con tracce di struttura in muratura del XIV secolo.

L'area degli appartamenti residenziali, 12 in tutto, è di 1040 m^2 e l'area degli uffici e dei negozi è di 645 m^2; un totale quindi di 1685 m^2 di area netta utile. Il costo è stato di 2.950.000 corone svedesi e il valore dell'edificio, che prima del restauro era di 362.000 corone, è salito a 3.312.200 corone. L'affitto annuo degli appartamenti residenziali è stato fissato in 80 corone al m^2; quello degli uffici in 130 corone e quello dei negozi in 150 corone. Il costo dell'edificio, espresso in volume, è stato di circa 340 corone svedesi al m^3. La maggior parte del capitale investito è stato speso per rinforzare le mura delle fondamenta e per restaurare le strutture in legno. Il costo di questi lavori è stato di circa 750.000 corone svedesi.

Un altro edificio, che fa parte di un altro blocco, l'« Atlas », è in fase di restauro e le stanze saranno destinate agli studenti. Le spese preventivate sono simili, per unità, a quelle per il « Pygmalion ». L'edificio dovrà presumibilmente essere pronto all'inizio del 1966.

L'intero piano di salvaguardia della città è attualmente all'esame delle autorità interessate. Si ritiene che prima della fine dell'anno in corso il Consiglio comunale prenderà una decisione in merito.

Ivar Ahlgren

Note

[1] Poiché il rinnovamento del maggior blocco edilizio « Cepheus » avrebbe danneggiato i vari proprietari, molti dei quali non erano disposti a dare il loro appoggio all'iniziativa, la St. Erik creò una società speciale per l'acquisizione del blocco stesso usufruendo di prestiti a basso interesse sia da parte del Comune che dello Stato. Il « Cepheus » venne ricostruito negli anni 1935-37; molte case centrali vennero demolite per la creazione di un giardino comune a tutte le case. La guerra arrestò ogni ulteriore lavoro.

[2] Nel novembre 1960 venne nominata una commissione di 7 persone composta dai capi degli uffici governativi concernenti i problemi di ricostruzione, dai rappresentanti dello Stato e della popolazione locale e dal sovrintendente reale alle antichità con funzione di presidente. Il Consiglio Comunale sanzionò le misure proposte e chiese al Governo la modificazione di alcune leggi allo scopo di legalizzare l'intervento del Comune agli effetti della ricostruzione. Le indagini vennero affidate ad un ufficio speciale appositamente creato.

[3] Solo la metà degli appartamenti della città antica sono dotati di riscaldamento centrale. È stata esaminata la possibilità di costruire un grande impianto di riscaldamento a nafta con condutture dirette a tutti i caseggiati. Il problema è però di difficile soluzione per le difficoltà di far passare le tubazioni attraverso le mura degli scantinati vecchi e spesso pericolanti e per l'alto costo richiesto. Anche il sistema di riscaldamento ad energia elettrica è stato scartato per l'alto costo. La scelta si è quindi orientata verso il riscaldamento a gas per usufruire dei gasdotti esistenti in ogni via della città antica.

[4] All'inizio degli anni '30, la popolazione della città antica era di circa 12.000 unità, attualmente solo piú 4500 persone vivono in essa. L'avvicendamento degli abitanti è ancora piú notevole; basandosi su dati statistici sembra che gli abitanti della città cambino ogni 12 o 13 anni. Il piano di preservamento presuppone che la città abbia, a programma attuato, piú o meno lo stesso numero di abitanti attuali. È tuttavia possibile che il processo di avvicendamento divenga piú rapido nel corso dei lavori.

Il piano di zona di Spinaceto e l'attuazione della 167

di Carlo Crescenzi

Il piano di zona di Spinaceto può considerarsi come un « test » particolarmente efficace dei criteri adottati dall'Amministrazione Comunale di Roma per l'attuazione della 167.
Il suo studio è stato impostato e sviluppato in un momento particolarmente delicato, che vedeva la legge sottoposta a giudizio di costituzionalità e che – di conseguenza – registrava, nella programmazione dell'edilizia sovvenzionata, uno sbandamento di cui ancora oggi sopportiamo le conseguenze, attraverso la paralisi operativa degli Enti di intervento ed attraverso i continui tentativi di svuotamento dei principi basilari della legge stessa.
Inoltre la presentazione del progetto al Consiglio Comunale, avvenuta sulla scia di polemiche rabbiose scatenate dalla destra economica e politica allo scopo di eliminare qualsiasi contenuto innovatore della 167, provocò – e non poteva essere altrimenti – una campagna di opposizione violenta, allarmistica, spesso basata su elementi falsi e pretestuosi, talvolta ridicola.
Oggi questa situazione è completamente superata: il piano di Spinaceto si avvia ormai verso la sua completa e coordinata realizzazione, mentre prosegue la redazione e la approvazione degli altri piani di zona, messi tempestivamente allo studio dal Comune: dalla fase della polemica violenta e talvolta inevitabilmente superficiale, si passa ad una fase operativa, piú pacata e produttiva, che consente di fare un primo bilancio dell'attività svolta nel quadro degli impegni programmatici assunti dalla Amministrazione Comunale di Roma.

Il piano di zona nel quadro del P.R.G.

Il 18 dicembre 1962, con l'adozione del nuovo P.R.G., l'Amministrazione di centro-sinistra chiudeva il triste periodo di gestazione di un nuovo strumento urbanistico capace di rompere la patologica crescita della città, indirizzandone lo sviluppo in maniera piú civile e piú aderente alle esigenze della collettività.

Dopo circa 10 anni di battaglia politica e culturale, il piano regolatore adottato, pur con le sue inevitabili carenze, rappresentava una valida ed operante alternativa ai « modelli » di espansione urbana finora imposti dalle forze della speculazione fondiaria, rompendo decisamente lo sviluppo « a macchia di olio », proiettando la città sul territorio attraverso una adeguata rete infrastrutturale ed una accorta distribuzione dei nuovi insediamenti, ponendo le premesse per una riqualificazione della residenza attraverso la definizione di piú adeguati « standards » urbanistici ed edilizi.
In questo quadro di riferimento, si inserisce il piano di zona della 167 che diviene strumento fondamentale di attuazione del nuovo P.R.G. per controllarne le direttrici di espansione ed i tempi di realizzazione, per consentire una nuova politica delle aree capace di limitare decisamente la speculazione fondiaria, per assicurare una moderna ed organica struttura urbana alle nuove zone di espansione.
Infatti le dimensioni del piano di zona, che interessa circa 5000 ha. per oltre 700.000 abitanti, assicurano all'Amministrazione comunale un intervento assolutamente preminente nella caratterizzazione dei nuovi insediamenti e nell'andamento del mercato fondiario, mentre la localizzazione dei singoli piani di zona, definita in maniera tale da rispettare le percentuali di espansione fissate dal P.R.G. e da interessare i nodi fondamentali del nuovo assetto dell'area metropolitana, consente di avviare a soluzione i problemi piú gravi e piú pressanti; dalla proiezione della città nel territorio, fino alla riqualificazione della periferia ed al recupero di una nuova dimensione di intervento, finora resa inimmaginabile dalle limitazioni imposte sull'uso del territorio dalla proprietà privata.

Il primo programma biennale di attuazione

In coerenza con queste precise convinzioni, dopo l'approvazione del piano di zona avvenuta nell'agosto 1964, l'Amministrazione comunale impostò un primo programma biennale

di attuazione che comprendeva aree per circa 200.000 abitanti, su una superficie di circa 1450 ha., allo scopo di approfondire a livello esecutivo i piani particolareggiati già approvati e di orientare le future domande di aree da parte di Enti, Cooperative e privati.
Le aree comprese in tale « primo programma biennale » possono suddividersi in 4 gruppi:
– un primo gruppo comprende i piani di zona di Spinaceto e Tor de' Cenci, su aree di proprietà comunale, per 35.000 abitanti;
– un secondo gruppo comprende 6 piani di zona per complessivi 100.000 abitanti circa, nel settore Tiburtino-Nomentano, a ridosso dell'asse attrezzato, in un punto cardine della nuova struttura metropolitana, nonché il piano di zona Casilino, ubicato fra l'asse attrezzato ed il quartiere di Centocelle;
– un terzo gruppo comprende due piani di zona, Fiumicino e Prima Porta, i cui particolari problemi richiedono un immediato approfondimento delle previsioni di P.R.G. ed un urgente intervento;
– un quarto gruppo comprende, infine, 12 piccoli piani di zona, in parte di proprietà degli Enti di intervento edilizio (IACP, INCIS, ecc.), la cui edificazione è precisata nei piani di zona approvati dal Ministero dei LL. PP. e che non richiedono, in genere, ulteriori approfondimenti di progettazione planovolumetrica.
Per la progettazione esecutiva dei 10 piani di zona compresi nei primi tre gruppi, l'Amministrazione decise di avvalersi di collaborazioni esterne affidando i relativi incarichi a gruppi di professionisti qualificati culturalmente e professionalmente, cercando però, contemporaneamente, di superare gli inconvenienti che di solito si riscontrano in tali forme di elaborazione esterna.
È sembrato indispensabile alla buona riuscita del lavoro rivendicare all'Amministrazione comunale il diritto-dovere di precisare i criteri di impostazione dei vari piani e porre in essere una organizzazione di coordinamento della progettazione che garantisca sia la coerenza sostanziale fra i vari piani, sia il loro passaggio immediato alla fase attuativa.

Il coordinamento dell'attuazione della 167

L'esigenza del coordinamento sostanziale della 167 discende naturalmente dai criteri programmatici enunciati: l'inquadramento della 167 nel P.R.G. non può ridursi ad un rispetto formale delle previsioni e ad una attuazione frazionata, affidata agli Enti, ai privati ed alla Amministrazione comunale. Occorre invece adeguarsi alla nuova scala d'intervento imposta dalla concentrazione e dalla unitarietà delle previsioni di insediamento, nonché ai nuovi tempi e modi di realizzazione imposti dai precisi impegni che il Comune assume nei confronti degli Enti e privati per la realizzazione dei programmi e nei confronti della collettività per la verifica dei risultati finali.
La rottura dello sviluppo monocentrico della città evidenzia immediatamente questo nuovo orizzonte. Finisce la logica della urbanizzazione « pezzo a pezzo », caratterizzata da « fasce periferiche » sommariamente legate alle zone già urbanizzate e tributarie di queste per tutti i servizi e le attrezzature, in un sistema assurdo ed incivile, ma tale da consentire – proprio per la sua fittizia e parassitaria funzionalità – il rinvio di tutti i problemi di struttura e di infrastruttura. Cambia soprattutto l'unità di misura e di riferimento: lo sviluppo della città non può piú misurarsi in « vani », nell'ambito di villini, palazzine, intensivi e lottizzazioni convenzionate, ma si precisa in nuove strutture della residenza, organizzate in maniera da integrare la città attuale con il territorio circostante e con le fasce periferiche degradate, nella organica ed unitaria sintesi delle abitazioni, dei servizi e delle attrezzature, legate fra loro e con i posti di lavoro da un sistema infrastrutturale efficiente e qualificante, in un tessuto urbano tale da recuperare i valori perduti nello sviluppo caotico ed incivile del passato.
E questo, sul piano operativo, si raggiunge attraverso la programmazione coordinata di tutti gli interventi di settore, da perseguire già in sede di progettazione urbanistica, sulla base di criteri unitari e precisi che determinino gli « standards » della nuova città: l'obiettivo finale in sostanza, è quello di qualificare, attraverso l'attuazione della 167, l'attività amministrativa del Comune, con la partecipazione degli amministratori e di tutti i tecnici comunali al processo di pianificazione.
Questa esigenza fu sentita immediatamente, già in sede di formazione del piano di zona; fu quindi costituito, sotto la presidenza del Sindaco, un « Comitato di coordinamento per l'edilizia economica e popolare », presso la Ripartizione Patrimonio, al quale furono chiamati a far parte gli Assessori preposti al Patrimonio, ai Lavori Pubblici, al Tecnologico, all'Urbanistica ed al Bilancio (con i relativi direttori e tecnici), nonché i rappresentanti della Provincia, della Prefettura, del Provveditorato alle OO. PP., dell'INU, degli Enti di intervento edilizio e del Movimento Cooperativo ed otto esperti nominati dal Consiglio Comunale.
Tale comitato prestò una collaborazione preziosa sia in sede di formazione dei piani di zona, sia nel coordinamento dei programmi di edilizia sovvenzionata: la sua segreteria, opportunamente potenziata, assunse, sempre presso la Ripartizione Patrimonio, la funzione di Segreteria di Coordinamento per l'attuazione della 167.
La segreteria iniziò la sua attività con una verifica approfondita delle previsioni del P.R.G. e dei piani di zona stessi – in relazione ai tempi e modi di attuazione – alla quale parteciparono tutte le Ripartizioni interessate, le Aziende municipalizzate, i rappresentanti degli organi periferici delle Amministrazioni dello Stato, e – soprattutto – l'Assessore al Bilancio ed i funzionari della Ragioneria Generale del Comune.
Considerata, d'altro canto, la assoluta necessità di intervenire – al fine di rendere immediatamente agibili almeno le aree di proprietà comunale, che erano escluse dal giudizio di costituzionalità ancora in corso – si ritenne opportuno articolare il lavoro di progettazione planivolumetrica esecutiva in 4 fasi:
a) esame globale dei problemi di settore, impostazione del programma finanziario di attuazione (anche ai sensi della legge n. 847), definizione degli standards urbanistici e dei criteri di progettazione delle opere di urbanizzazione relative ai singoli piani di zona, nel quadro del P.R.G.
In questa sede sono stati esaminati i programmi delle opere pubbliche, dell'edilizia scolastica, del verde e dell'edilizia sovvenzionata, in maniera da formare un quadro globale degli interventi, delle loro caratteristiche qualitative, della loro organica realizzazione. Sono stati inoltre predisposti studi specifici per settori particolari: cosí è stato impostato uno studio generale del verde e delle relative attrezzature, mentre è stata svolta, in collaborazione con la S.O.R.I.S., una accurata indagine sulla struttura della distribuzione e sulla « concentrazione » dei punti di vendita nel tessuto urbano.
b) Analisi, approfondita per ciascuno dei piani di zona, delle previsioni di P.R.G.: questa « lettura », effettuata da professionisti incaricati, in collaborazione con gli Uffici comunali ed in particolare con l'Ufficio Speciale del Piano Regolatore e con la diretta partecipazione della Segreteria di Coordinamento, è stata piuttosto agevole per alcuni piani di zona, la

cui fisionomia era particolarmente definita dal P.R.G. (Spinaceto, Tor de' Cenci, Casilino, ecc.), mentre è stata piú laboriosa e complessa per i piani di zona del settore Tiburtino-Nomentano che, nel loro insieme, prevedono circa 100.000 abitanti, ma che interessano altri insediamenti di P.R.G. per un complesso di circa 300.000 abitanti, lungo una direttrice di espansione determinante per il futuro sviluppo della città. In questo caso si è pervenuti ad un primo « quadro di coordinamento dei Piani Particolareggiati » che specifica le previsioni di P.R.G. e che, nel contempo, costituisce uno strumento di pianificazione di carattere programmatico e non normativo, cerniera indispensabile fra la globalità del P.R.G. e la molteplice articolazione dei P. P. e dei piani di zona.

c) Esame delle soluzioni di massima dei progetti esecutivi planivolumetrici predisposti dai tecnici incaricati (o dagli uffici), con impostazione dei progetti delle opere di urbanizzazione e con una prima programmazione coordinata dei tempi di attuazione.

d) Esame delle soluzioni definitive, con ulteriore precisazione del programma di progettazione delle opere di urbanizzazione e con determinazione dei finanziamenti.

Ultimata in tal modo la fase tecnica ed operativa, attraverso un vero e proprio lavoro di gruppo, al cui svolgimento la partecipazione di liberi professionisti in sede di progettazione urbanistica o nell'ambito della Segreteria di Coordinamento e delle Commissioni Consultive ha dato una particolare apertura culturale, il controllo sulla attuazione dei piani prosegue attraverso la verifica continua dei progetti esecutivi delle opere di urbanizzazione ed attraverso il controllo della esecuzione.

Come dicevamo prima, sarebbe presunzione parlare di un « metodo » scientifico di coordinamento dei programmi e degli interventi, ma l'attività svolta ed in corso di svolgimento può qualificarsi come un onesto e deciso impegno dell'Amministrazione, degli uffici comunali e delle forze professionali e culturali, teso a porre le premesse per uno sviluppo piú civile e piú democratico di un organismo urbano degradato qual è la Roma di oggi.

E questo riteniamo sia lo spirito della 167 che, pur se ha visto diminuite dai nuovi provvedimenti integrativi e dalle leggi settoriali, le sue possibilità di incidere in maniera determinante sulla situazione urbanistica del paese, conserva ancora una carica innovatrice individuabile soprattutto nella esaltata responsabilizzazione delle Amministrazioni comunali e degli Enti di intervento.

Questi ultimi, in realtà, ancora non sembrano tutti consapevoli dei nuovi doveri e della nuova scala di intervento. Come nel passato, alcuni Enti mostrano una ingiustificata titubanza ad avvalersi degli strumenti espropriativi previsti non solo dalla 167, ma anche dalle rispettive leggi istitutive e tendono ad appoggiarsi esclusivamente alle iniziative comunali, cercando anzi, talvolta, di limitare le loro possibilità di intervento e di esaltare le possibilità di sfruttamento delle aree.

Il mercato edilizio a Roma

Queste considerazioni di carattere generale ci riportano al problema di fondo: la crisi di struttura dell'edilizia, che registra punte particolarmente gravi a Roma, in un ambiente in cui piú palesemente si sono sviluppate le caratteristiche patologiche del sistema. Il caos del passato, la debolezza delle strutture produttive, gli errori di valutazione degli imprenditori privati, la politica di « credito facile » legata alla speculazione fondiaria, la imprevidenza, infine, di alcuni enti di intervento, si scontano oggi con una stasi in cui effetti deleteri non possono certo essere ridotti dall'attivismo di qualche ente o dagli incentivi di carattere creditizio e fiscale.

Siamo ancora convinti che la molla per una reale ripresa e per una definitiva eliminazione degli aspetti patologici del sistema va ricercata – allo stato della legislazione – in una accorta e democratica politica urbanistica dell'Amministrazione comunale, che costituisca alternativa decisa alla logica della speculazione fondiaria e che garantisca una civile dotazione di attrezzature, infrastrutture e servizi, contenendo, nel contempo, i prezzi delle aree edificatorie.

E il perseguimento di questo scopo passa necessariamente attraverso una rapida e coordinata attuazione della legge 167. Il Sindaco di Roma Petrucci, nella riunione di insediamento dei progettisti incaricati della progettazione dei piani di zona e nella seduta del Consiglio comunale in cui fu esaminato il progetto di Spinaceto, affermò: « l'impegno dell'Amministrazione per la 167, è assolutamente decisivo: o esso riuscirà a dare alla città di Roma nuove prospettive – finora, per un complesso di motivi, effettivamente ignorate – o l'azione dell'attuale Amministrazione non potrà avere alcuna qualificazione degna di nota ».

La ormai avviata realizzazione di Spinaceto, la ultimazione dei piani di zona di Tor de' Cenci e di Cinecittà, lo stato di elaborazione degli altri piani relativi al programma biennale, già lasciano intravedere queste nuove prospettive di sviluppo, le cui caratteristiche chiaramente dimostrano il salto qualitativo compiuto non soltanto sul piano ideativo – e di questo va dato ogni merito ai progettisti – ma anche sul piano della programmazione operativa e del coordinamento nell'attuazione. Per quanto riguarda i risultati raggiunti in questo settore è stato determinante l'apporto della Segreteria di coordinamento ed in particolare del Segretario di essa arch. Marcello Girelli e dell'ing. Marcello Vittorini, appositamente incaricato dall'Amministrazione comunale di coordinare l'attuazione dei piani di zona.

In un momento di particolare incertezza e di timida attesa, mentre tutti temevano o auspicavano la completa cancellazione della 167, l'Amministrazione comunale ha avuto fiducia ed ha operato, ponendosi cosí, oggi, in condizione di poter sopperire ad esigenze che, altrimenti, sarebbero rimaste insoddisfatte, o prolungando la situazione di paralisi edilizia: basti pensare che nel piano di Spinaceto, su aree di proprietà comunale, saranno realizzati importanti interventi tra cui i primi due trienni della Gescal, un notevole complesso dell'ISES, finanziato secondo la legge 1460, nonché circa settanta cooperative finanziate sempre secondo la legge 1460. La restante aliquota (pari a circa il 40‰ del totale) resta a disposizione dell'iniziativa privata.

Non spetta a me illustrare in questa sede le caratteristiche funzionali e compositive del progetto di Spinaceto, i cui aspetti largamente positivi sono, peraltro, chiaramente emersi durante il lungo iter di approvazione e durante le polemiche passate: si tratta di un insediamento urbano chiaramente definito nei suoi rapporti con la città e con il territorio, dotato di una « carica » strutturale capace di garantire il recupero di quei valori urbani e civili, perduti sia nel disordine dello squalificato tessuto periferico, sia nella congestione del centro antico, sia nello squallore degli insediamenti casuali esterni. Il carattere del nuovo insediamento di Spinaceto non si esaurisce però al livello del « quartiere », dimensione fittizia superata ormai non solo dalla cultura urbanistica ma anche dall'esperienza politico-amministrativa, ma si precisa nella sua funzione di struttura residenziale urbana, qualificante nei confronti del territorio e tale da esaltare i recuperati valori in una dimensione nuova, umana, civile.

Carlo Crescenzi

2

3

2 *P.R.G. di Roma adottato il 18-12-'62, con indicate le seguenti aree del piano di zona: Casilino* (23), *Spinaceto* (46), *Tor de' Cenci Nord* (47), *Tor de' Cenci Sud* (48). 3 *Ubicazione schematica del piano di zona di Spinaceto.* 4. *Foto aerea della zona di Spinaceto: l'agglomerato centrale in basso, è Tor de' Cenci a fianco del quale passa la statale Pontina.*

Dalla relazione

1 Funzione urbanistica dei nuovi insediamenti residenziali nella zona di Decima

La realizzazione degli interventi previsti dal Piano della 167 a Tor de' Cenci e Spinaceto costituirà l'inizio di un nuovo equilibrio nella struttura insediativa della zona meridionale dell'Agro Romano. È senza dubbio necessario quindi che i progettisti facciano riferimento ad alcune ipotesi di sviluppo generale, relative agli insediamenti residenziali produttivi e alle infrastrutture, deducendole sia dalla situazione attuale che dalle previsioni del Piano Regolatore Generale.

1.1 *Ipotesi di sviluppo degli insediamenti residenziali e produttivi e delle infrastrutture.*

Per la formulazione delle ipotesi di sviluppo sarà comodo fare riferimento a due diverse date: al *1967*, anno di completamento della prima fase di attuazione della 167; al *1974* anno di completamento dell'intero Piano.

Per la determinazione della funzione urbanistica dei nuovi insediamenti si può far riferimento o a una ipotesi « territoriale », cioè a una area di gravitazione che comprenda l'intera porzione di territorio dal Tevere ai Colli Albani, compresa Ostia e la Pedemontana (vedi tav. 14.1) o ad una ipotesi « zonale » cioè ridotta alla zona di Decima e ai suoi insediamenti limitrofi (la Mandriola e Pomezia). La prima ipotesi presuppone naturalmente una nuova valutazione sul rapporto tra città e territorio e attribuisce ai nuovi insediamenti un compito urbanistico fortemente propulsivo del nuovo assetto territoriale. È anzi probabile che in questa valutazione debba acquistare un concreto significato il dibattito teorico condotto sino ad oggi sulla « città-regione ». Nella ovvia impossibilità di formulare una corretta ipotesi « territoriale », i progettisti suggeriscono una soluzione interlocutoria, che basa cioè il carattere degli insediamenti e il dimensionamento delle infrastrutture sulla sola ipotesi « zonale » lasciando però a questa ultima un margine di flessibilità che ne permetta un adeguamento alle funzioni a scala territoriale.

Facendo riferimento all'intera porzione di territorio delimitata a nord dal raccordo anulare a levante dai Colli Albani e a ovest dalla valle del Tevere compresa Ostia e Pomezia, possono formularsi le seguenti ipotesi di sviluppo degli insediamenti residenziali:

al	1963	circa	90.000	abitanti
al	1967	»	150.000	»
al	1974	»	300.000	»

Facendo riferimento invece alla gravitazione piú ridotta cioè a quella relativa ai soli insediamenti di Spinaceto - Tor de' Cenci - Decima - La Mandriola e Pomezia possono formularsi le seguenti previsioni:

al	1963	circa	24.000	abitanti
al	1967	»	70.000	»
al	1974	»	150.000	»

Per quanto riguarda i posti di lavoro le ipotesi di syiluppo sono di piú complessa formulazione. Sono attualmente dislocate nel territorio 65 unità locali industriali per complessivi 3.500 posti di lavoro. Per le ipotesi di sviluppo conviene applicare il tasso di sviluppo che si è verificato negli ultimi anni nella zona di Pomezia considerando che il consorzio industriale Roma-Latina dovrebbe logicamente confermare o addirittura rafforzare gli elementi propulsivi del processo di industrializzazione oggi in atto. Avremmo quindi le seguenti ipotesi di sviluppo:

al	1964	circa	3.500	addetti
al	1967	»	8.500	»
al	1974	»	16.250	»

Nell'equilibrio occupazionale del territorio vanno naturalmente anche considerati gli addetti alle attrezzature direzionali dell'EUR che dovrebbero al 1967 consentire circa 35.000 complessivi posti di lavoro.

Per quanto riguarda le infrastrutture, le ipotesi insediative troveranno il loro completamento con la realizzazione della maglia viaria fondamentale consistente nell'autostrada E2 con i due innesti da nord e da sud con Roma e nell'asse attrezzato con il suo collegamento verso l'EUR e verso l'ovest. Altro elemento infrastrutturale di primaria importanza è costituito dal ramo di ferrovia metropolitana che collegherà il centro

della città con la zona di Decima e con Pomezia. Per i tempi di realizzazione di queste attrezzature è ragionevolmente prevedibile:
a) che il sistema esterno di scorrimento Napoli-Livorno, al 1967, si basi sull'asse Pontina-raccordo anulare-autostrada di Civitavecchia e che al 1974 sia completato il tratto Pomezia-Ponte Galeria;
b) che i collegamenti tra l'asse attrezzato e l'autostrada E2 siano al 1974 realizzati ma che comunque continui a funzionare come traffico selezionato e a piú limitato raggio d'influenza l'asse Pontina-EUR-Cristoforo Colombo-asse attrezzato;
c) che la diramazione della metropolitana sia realizzata fino a Spinaceto entro il 1967 e fino a Pomezia entro il 1974.
In definitiva i nuovi insediamenti 167 del comprensorio di Decima si collocheranno alla fine del '74 con un peso di circa 120.000 abitanti fortemente concentrati (interventi 167 piú l'attuale insediamento di Tor de' Cenci e le convenzioni confinanti) al centro di una zona tra le piú tradizionalmente « depresse » del territorio di Roma, con una gravitazione di 15' (ipotesi « zonale ») che interesserà 150.000 abitanti e una gravitazione di 30' (ipotesi « territoriale ») che interesserà 300.000 abitanti. (15' e 30' indicano i tempi medi di percorrenza dei rispettivi raggi di gravitazione). È probabile anche che a quella data queste previsioni quantitative saranno largamente superate considerando la funzione propulsiva degli interventi programmati. Alla stessa data sono prevedibili circa 16.250 addetti nella zona industriale, sempre sulla base della pura riconferma degli attuali trends e senza considerare la funzione propulsiva degli interventi programmati (Consorzio Roma-Latina, infrastrutture viarie, insediamenti residenziali a Decima). All'EUR vanno naturalmente confermate le capacità di impiego previste (35.000 addetti). Sempre a questa data le infrastrutture viarie principali dovrebbero consentire lo scorrimento nord sud e il collegamento con l'asse attrezzato utilizzando probabilmente ancora la Pontina.

1.2 *Complementarità con Roma e rapporto con il territorio romano del Comprensorio di Decima.*

Le ipotesi di sviluppo della struttura insediativa del territorio considerato e lo studio analitico delle previsioni del P.R.G. potevano fornire ai progettisti due alternative di interpretazione: o puntare sul grado di « autonomia » dei nuovi insediamenti in rapporto a Roma, oppure formulare una ipotesi di « complementarità » rispetto alla città. Si è scelta questa seconda soluzione significando con « complementarità » non la capacità di una vita il piú possibile autonoma dalla città (questo può portare all'equivoco della autosufficienza economica quindi: piccole industrie, piccole zone direzionali, microapparati amministrativi, etc.), ma la capacità di integrazione con funzioni economico-urbanistiche originali delle attuali condizioni di equilibrio dell'area metropolitana nel suo complesso.
La capacità del comprensorio di Decima di esprimere un alto grado di « complementarità » in rapporto alla città è secondo i progettisti basata sullo sviluppo della zona industriale di Pomezia-Decima e sull'asse autostradale Napoli-Livorno. Questi due elementi strutturali potranno aprire una seria prospettiva di nuovo assetto insediativo dell'intero territorio a sud dell'asse attrezzato (la cosidetta ipotesi « territoriale ») a condizione che si possa far perno su una qualifica degli insediamenti residenziali ad un livello notevolmente « urbano » e su una stratificazione dei futuri abitanti che lasci largo margine alle famiglie operaie, ma soprattutto su infrastrutture dimensionate al livello delle centinaia di migliaia di abitanti e con una funzione territoriale specificamente industriale-commerciale.
In altre parole il comprensorio di Decima dovrebbe prepararsi ad accogliere e a promuovere una serie di attrezzature a scala territoriale collegate allo sviluppo della zona industriale e dell'asse stradale di scorrimento. Quindi: shopping-centers, complessi alberghieri, edifici direzionali per attività industriali e commerciali, centri di istruzione e di ricerca specializzati nel settore commerciale e industriale e ovviamente attrezzature amministrative, culturali, assistenziali, sanitarie e sportive a raggio territoriale.

1.3 *Indicazioni per l'organizzazione degli insediamenti del comprensorio di Decima.*

Alla luce degli argomenti di ordine generale già espressi è possibile

(segue testo a pag. 94)

Sopra: veduta generale del plastico di dettaglio.
In basso: schema di destinazione d'uso delle aree; rappresentazione nel rapporto 1:10.000.

campagna parco
verde pubblico
verde residenziale
zona residenziale
zone miste
servizi pubblici
attrezzature private
attività artigianali

Spinaceto: schema planivolumetrico d'insieme

Progettisti: arch. P. Moroni, ing. N. Di Cagno, arch. L. Barbera, arch. F. Battimelli, arch. D. Di Virgilio Francione

rappresentazione nel rapporto 1 : 5.000

W7-CVY-260

W7-CVY-260

Schema di norme tecniche d'attuazione del piano di zona n. 46, Spinaceto

Titolo I
GENERALITÀ E CONTENUTO DEL PIANO

ART. 1 - GENERALITÀ

Le presenti norme tecniche valgono per l'attuazione del piano planivolumetrico esecutivo della zona n. 46, redatto secondo le modalità fissate dall'art. 1 delle « Norme generali urbanistiche edilizie per la esecuzione del Piano ». Dette norme generali restano valide per tutto quanto non specificato nelle presenti norme.

ART. 2 - CONTENUTO DEL PIANO

Il piano soggetto alle presenti norme riguarda la zona n. 46, Spinaceto, e comprende le aree individuate dai perimetri indicati nella planimetria catastale e descritte nell'allegato elenco catastale. Il piano si compone dei seguenti disegni e elaborati:

1 Planimetria catastale e perimetro del piano di zona (rapp. 1/2000);
2 Destinazione di uso delle aree (rapp. 1/2000);
3 Schema planivolumetrico d'insieme (rapp. 1/2000);
4 Destinazione di uso degli edifici (rapp. 1/2000);
5 Sistema viario e parcheggi (rapp. 1/2000);
6 Sistemazione del verde (rapp. 1/2000);
7 Lotti edificatori, comparti di attuazione e settori urbanistici (rapp. 1/1000);
8 Rete viaria e rimodellamento del terreno
9 Perimetri regolatori ed allineamenti degli edifici (rapp. 1/1000);
10 Abaco dei tipi edilizi;
11 Norme tecniche di attuazione;
12 Relazione generale;
13 Allegati alla relazione.

ART. 3 - VALORE NORMATIVO DEL PIANO

Hanno valore vincolativo per la realizzazione delle opere e degli edifici:

a il perimetro delle aree vincolate indicato nella planimetria catastale (tav. n. 1);
b le prescrizioni riguardanti gli allineamenti, i perimetri regolatori e le quote contenute nella tav. n. 9;
c gli indici edilizi di cui all'art. 7 e contenuti nell'« abaco delle tipologie edilizie »;
d la destinazione di uso delle aree e degli edifici di cui alle tavv. n. 3 e 4.

Hanno valore indicativo:

a i tracciati viari e gli allineamenti degli edifici nelle aree esterne alla zona vincolata dal piano n. 46;
b le indicazioni volumetriche contenute nella tav. n. 2 e nelle sezioni della tav. n. 7;
c la delimitazione dei comparti edilizi di attuazione e dei settori urbanistici di cui alla tav. n. 6;
d la delimitazione dei parcheggi sottostanti gli edifici della fascia centrale (tipo F1 e F2);
e gli allegati della relazione.

Titolo II
DESTINAZIONI DI USO

ART. 4 - CLASSIFICAZIONE DELLE DESTINAZIONI DI USO DELLE AREE E DEGLI EDIFICI

Le aree sono classificate secondo le seguenti destinazioni d'uso (vedi tav. n. 3):

a aree per sedi viarie, parcheggi e aree pedonali;
b aree vincolate a campagna-parco;
c aree per verde pubblico;
d zone residenziali R;
e zone miste RM;
f zone a verde residenziale;
g zone per servizi pubblici M1 e M3;
h zone per servizi privati P;
i zone per attività artigianali RL.

Gli edifici sono classificati secondo le seguenti destinazioni d'uso (tav. n. 4):

a edifici per abitazioni;
b edifici per servizi residenziali;
c edifici per commercio ed uffici;
d edifici per abitazioni, commercio ed uffici;
e edifici per servizi pubblici;
f edifici per artigianato.

ART. 5 - DESTINAZIONE D'USO DELLE AREE

a *aree per sedi viarie e parcheggi e aree pedonali* – destinate al traffico cittadino veicolare e pedonale e da considerarsi adeguatamente sistemate ed arredate;

b *aree vincolate a campagna-parco* – destinate alla formazione di un parco pubblico di tipo naturale e quindi convenientemente sistemate e libere di ogni costruzione e recinzione e chiuse al traffico veicolare;

c *aree per verde pubblico* – da sistemare a parco-giardino con folta alberatura, piante ornamentali e prato coltivato;

d *zone residenziali* – composte dei lotti edificatori destinati alle abitazioni;

e *zone miste* – composte dei lotti edificatori destinati alle abitazioni, alle attività commerciali ed agli uffici;

f *zone a verde residenziale* – destinate a spazi liberi e ad eventuali servizi residenziali di cui al successivo art. 6, collegamenti pedonali, servizi tecnici, di custodia e manutenzione, autorimesse, locali e aree per attività ricreative, sportive e per il tempo libero in generale;

g *zone per servizi pubblici M1 e M3* – destinate alle attrezzature: scolastiche, sociali, religiose, sanitarie, assistenziali, amministrative e sportive secondo gli standards urbanistici di cui alla relazione;

h *zone per servizi privati* – destinate ad attrezzature commerciali, per i trasporti, per il turismo, per lo spettacolo e simili secondo gli standards urbanistici di cui alla tav. n. 11;

i *zone per attività artigianali RL* – zone miste destinate alle residenze ed alle attività produttive connesse all'artigianato. La loro utilizzazione edificatoria è condizionata dalla preparazione di un progetto edilizio unitario formulato su ipotesi commerciali-produttive e alla formazione del consorzio di cui al successivo art. 11. La edificabilità complessiva sarà rappresentata dall'indice di 3,22 mc/mq di cui 1 mc/mq per la residenza e 2,2 per le attrezzature artigianali.

ART. 6 - DESTINAZIONE D'USO DEGLI EDIFICI (tav. n. 4)

a *edifici per abitazioni* – sono riservati alla residenza, secondo le tipologie di cui alla tav. n. 10;

b *edifici per servizi residenziali* – attrezzature direttamente annesse alle residenze e destinate ai collegamenti pedonali tra edifici, ai servizi tecnici, di custodia e manutenzione, destinate ad autorimesse, a locali per attività ricreative, sportive e per il tempo libero in generale;

c *edifici per commercio ed uffici* – possono essere adibiti ad attività di tipo commerciale e

specificatamente: negozi, magazzini di vendita, pubblici esercizi, locali di ritrovo, di svago e di spettacolo, attrezzature turistiche private etc. Possono essere comunque adibiti ad uffici di ogni tipo;

d *edifici per abitazioni, uffici e commercio* – oltre alle destinazioni del paragrafo c., possono essere adibiti ad abitazioni per quote non superiori al 65% (tipo edilizio F1 e tipo edilizio F2), al 30% (tipo edilizio F3) e questo a partire dal 3° piano fuori terra nel tipo F1 e F2 e dal 7° piano nel tipo F3;

e *edifici per servizi publici* – adibiti esclusivamente alle destinazioni indicate negli elaborati grafici e dalla tav. n. 11 (standards urbanistici);

f *edifici per l'artigianato* – adibiti esclusivamente alle attività produttive di lavorazione di artigianato industriale.

Titolo III
INDICI EDILIZI

Art. 7 - indici edilizi

Sono indicati nell'abaco dei tipi edilizi (tav. n. 10) i seguenti indici: V cubatura massima; N numero massimo dei piani; H altezza massima; L lunghezza; P profondità.

Negli edifici non classificati nell'abaco sono direttamente indicati sull'elaborato grafico (tav. n. 9) e riferiti ai singoli lotti gli indici Vmax e Hmax.

Dalle presenti norme è anche fissato l'indice U di utilizzazione del piano terreno.

Art. 8 - criteri di misurazione degli indici edilizi

8.1 – *V, cubatura massima degli edifici* – è misurata in metri cubi secondo le modalità fissate dalle « Norme tecniche generali » del piano 167.

Non vanno valutate, agli effetti della volumetria massima consentita, le cubature realizzabili nei piani sotterranei e nel piano terreno degli edifici residenziali dei tipi A, B, C, D, E.

Le volumetrie degli edifici F e delle attrezzature vanno computate al lordo delle volumetrie realizzabili ai piani terreni secondo l'indice di utilizzazione U di cui al seguente capoverso.

8.2 – *N, numero massimo dei piani* – riferito ai sòli piani abitabili con esclusione del piano terreno porticato previsto in tutti i tipi edilizi.

8.3 – *H, altezza massima degli edifici* – è misurata in metri al disopra del porticato che dovrà in ogni caso avere altezza netta non inferiore a m. 2,40 (vedi abaco tav. n. 10).

Per gli edifici non classificati nell'abaco la quota di riferimento sarà quella indicata nella tavola dei perimetri regolatori e degli allineamenti (tav. n. 10) e in mancanza di questa sarà la quota media di imposta sul terreno.

8.4 – *L e P, lunghezza e profondità massime degli edifici* – vanno misurate compresa ogni volumetria aggettante dalle facciate o dai lati della costruzione.

8.5 – *U, indice di utilizzazione dei piani terreni* – è riferito ai piani terreni di tutti gli edifici residenziali e non, ivi compresi i fabbricati destinati ai servizi residenziali. Esso indica la quota massima di utilizzazione delle superfici coperte porticate con l'obbligo di lasciare la parte restante completamente disponibile per il traffico pedonale pubblico.

L'indice U, espresso in percentuale, è cosí fissato:

a il 70% negli edifici residenziali dei tipi A, B, C, D, E e negli annessi servizi residenziali con la limitazione di non chiudere piú della metà della superficie utilizzata;

b il 60% negli edifici di tipo F, purché sia assicurata a tale piano un'aliquota non inferiore al 50% dei parcheggi previsti nella tav. 8 e la rimanente parte sotto il livello stradale;

c il 60% nelle attrezzature pubbliche e private contenute nella fascia.

Per le attrezzature esterne alla fascia non è previsto alcun limite alla utilizzazione del piano terreno.

Art. 9 - perimetri e profili regolatori

Nelle tavv. 9 e 10 sono indicati i perimetri regolatori degli edifici di ogni tipo e destinazione d'uso. Essi delimitano la superficie massima di ingombro degli edifici stessi, cosí come i profili regolatori ne costituiscono la sagoma di massimo ingombro.

Per i servizi residenziali, a un solo piano e per una altezza massima di m. 5, la superficie copribile non può superare il 70% dei perimetri indicati nella tav. n. 9.

Le cubature realizzabili secondo l'indice V e le superficie copribili risultano inferiori in rapporto ai perimetri e ai profili regolatori e questo costituisce il grado di elasticità necessaria alla progettazione esecutiva e alla specificazione delle caratteristiche edilizie delle opere.

Sono invece indicati dei *fili fissi* che costituendo gli allineamenti obbligatori degli edifici consentono una corretta delimitazione degli spazi e un riferimento stabile alle misurazioni.

Titolo IV
MODALITÀ DI PROGETTAZIONE E DI ESECUZIONE DEGLI EDIFICI

Art. 10 - suddivisione delle aree edificatorie

Agli effetti della verifica degli indici di edificabilità, della progressiva e sistematica attuazione del piano e al fine di consentire una gestione funzionale degli spazi aperti e degli immobili, le aree edificatorie sono state suddivise in:

a settori urbanistici, indicati nella planimetria n. 7 con i numeri romani;

b comparti di attuazione unitaria, indicati nella stessa planimetria con lettere minuscole;

c lotti edificatori indicati con numerazione progressiva a partire dal comprensorio I.

La delimitazione dei lotti, dei comparti e dei settori urbanistici, ha valore indicativo (vedi art. 3) e potrà essere variata dall'Amministrazione Comunale durante l'attuazione del piano.

Art. 11 - settori urbanistici

Rappresentano una proposta di aggregazione delle aree libere e dei fabbricati. Le aree a verde residenziale in essi contenuti e non comprese nei lotti edificatori possono essere, su richiesta degli interessati, ceduti dal Comune agli enti e ai privati compresi nello stesso settore urbanistico. Per la utilizzazione di questi spazi, per la eventuale realizzazione dei servizi residenziali in essi ricadenti e per la gestione di questi beni, dovranno costituirsi dei consorzi la cui definizione giuridica ed amministrativa sarà stabilita da apposite convenzioni tra il Comune e gli enti e i privati che utilizzeranno i lotti edificatori.

Questo anche al fine di definire i reciproci rapporti che regoleranno la attuazione e la gestione di eventuali opere o aree di interesse pubblico ricadenti nell'ambito del consorzio. I consorzi suddetti potranno formarsi anche successivamente alla cessione e utilizzazione dei lotti edificatori restando però vincolata la realizzazione delle opere ricadenti nelle aree a verde residenziale alla formazione del consorzio stesso.

Piú settori urbanistici potranno aggregarsi tra loro per forme di gestione consortile da studiare caso per caso.

Per le zone RL, a differenza degli altri settori, la utilizzazione edificatoria delle aree è condizionata alla formazione del consorzio.

Art. 12 - comparti di attuazione unitaria

Al fine tecnico di garantire la razionale attuazione del piano, nella tav. n. 7 sono indicati dei comparti di attuazione unitaria.

L'Amministrazione condizionerà il rilascio della licenza di costruzione dei singoli edifici a:

1 Presentazione di un progetto edilizio unitario comprendente tutte le opere edilizie e le sistemazioni del terreno.

2 Determinazione concordata dei tempi di esecuzione di tutte le opere previste.

3 Perfezionamento di tutti gli atti giuridici attinenti al regime di proprietà e di uso delle aree compresa anche la definizione dei vincoli di uso pubblico per i passaggi pedonali, di cui alla tav. n. 7, e per i passi carrabili.

Art. 13 - lotti edificatori

La lottizzazione indicata nella tav. n. 7 risponde alla sola finalità della definizione del regime di proprietà delle aree. Per quello che riguarda le finalità tecniche di esecuzione valgono invece i comparti di attuazione unitaria e per le finalità di gestione urbanistica i consorzi dei vari settori di cui ai precedenti articoli.

Sono indicati in planimetria (tavv. 7 e 9) lotti edificatori sovrastanti aree pubbliche (strade e marciapiedi) che andranno definiti da particolare regime proprietario.

Art. 14 - parcheggi

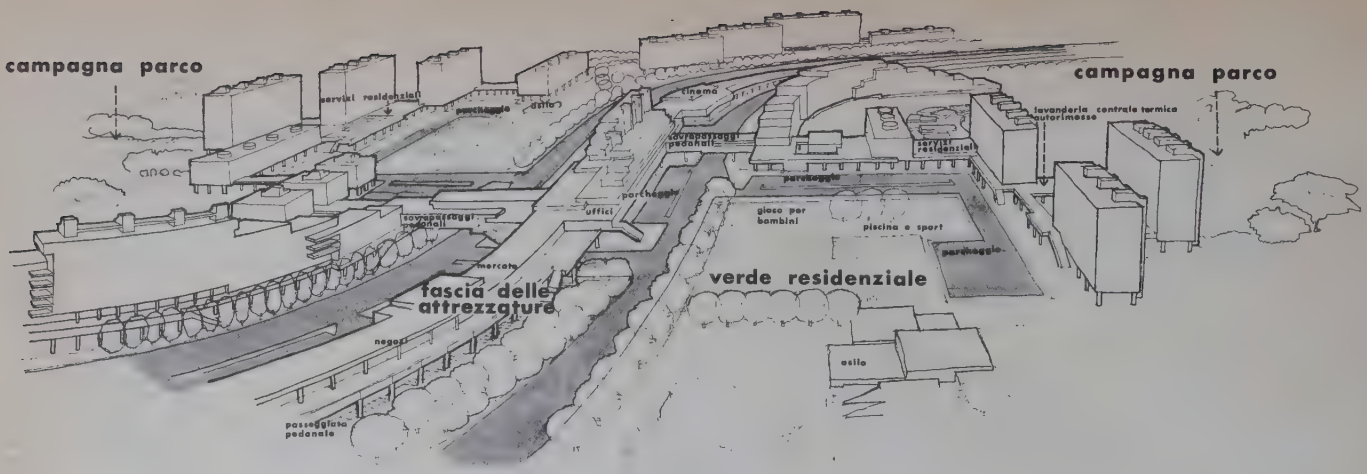
Nelle zone residenziali R debbono essere realizzati parcheggi e autorimesse, coperti o scoperti, in misura non inferiore a mq. 1,00 per mc. 18,00 di costruzione abitabile e comunque di norma un posto macchina per appartamento. Detti parcheggi e autorimesse potranno essere realizzati entro il perimetro degli edifici al piano terreno o al disotto di tale piano ed entro i perimetri indicati per i servizi residenziali siano essi interni ai lotti o nel verde residenziale, secondo gli indici di utilizzazione previsti dagli articoli 8 e 9 e le condizioni attuative stabilite nell'art. 11.

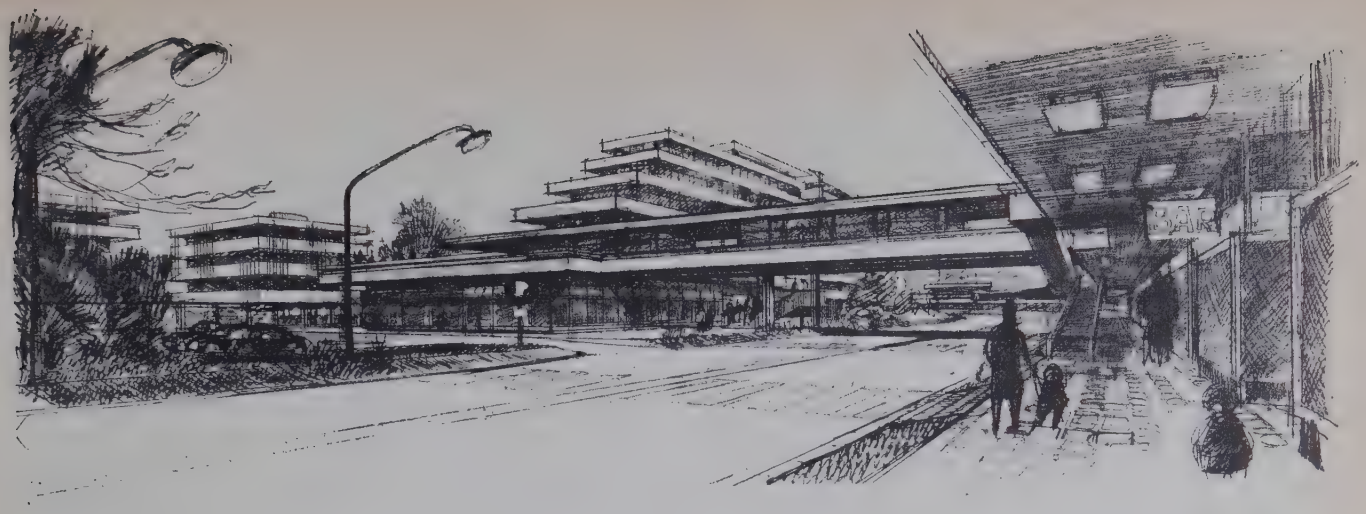
Nelle zone miste RM debbono essere realizzati parcheggi e autorimesse, coperti o scoperti, in misura non inferiore a mq. 1,00 per mc. 15,00 di costruzione fuori terra, residenziale e non, entro il perimetro del lotto, alla quota del piano terreno e sotto tale quota. I parcheggi al piano terreno dovranno essere comunque in misura non inferiore al 50% del fabbisogno totale.

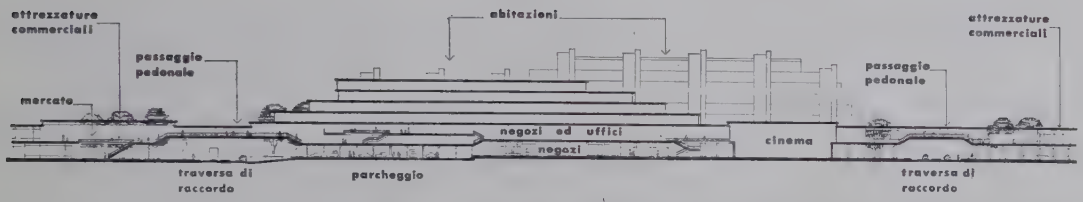
Per le zone M1 e M3 e P, all'interno della fascia delle attrezzature, per la particolare struttura della fascia stessa, le aree di parcheggio necessarie sono state direttamente inserite nel sistema viario (tavv. 6 e 8).

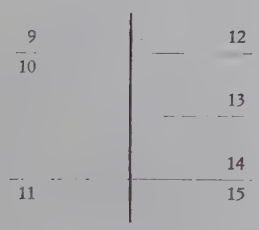
Per le zone M1 e M3, al di fuori della fascia delle attrezzature, all'interno dei rispettivi lotti dovranno essere realizzate aree di parcheggio in misura adeguata alle destinazioni d'uso delle varie attrezzature, in aggiunta ai parcheggi già previsti nel piano.

Sopra: schema rappresentante i percorsi veicolari ed i parcheggi in nero; in colore sono rappresentati i percorsi pedonali (colore pieno) e la distribuzione delle attrezzature (colore retino).
In basso: ubicazione delle attrezzature scolastiche e loro raggi d'influenza.


campagna parco
servizi residenziali
parcheggio
asilo
cinema
sovrapassaggi pedonali
lavanderia centrale termica autorimesse
servizi residenziali
campagna parco
parcheggio
uffici
parcheggio
gioco per bambini
piscina e sport
parcheggio
mercato
fascia delle attrezzature
verde residenziale
negozi
asilo
passeggiata pedonale







9 Schema prospettico del sistema campagna-parco-residenza-centro lineare. 10-15 Vedute del plastico di dettaglio del quadrante nord-est del piano di zona. 11-12 Vedute prospettiche del centro lineare delle zone residenziali e sovrappassi pedonali. 13 Sezione trasversale del sistema campagna-parco-residenza-centro lineare. 14 Sezione longitudinale di un tratto del centro lineare.

(segue testo da pag. 89)

infine una interpretazione delle previsioni del P.R.G. le quali, secondo i progettisti, contengono di fatto tutti gli elementi di conferma delle ipotesi di sviluppo accennate.

La prima necessità organizzativa dei futuri insediamenti residenziali è costituita dalla realizzazione di un collegamento est-ovest dalla Pedemontana ad Acilia, che svincoli l'intera area di sviluppo dalla radialità verso l'EUR delle attuali gravitazioni. Il collegamento già previsto dal P.R.G., opportunamente prolungato nel tratto terminale Spinaceto-Acilia, potrà assolvere efficacemente questo compito. Allo stesso asse si innesta il fondamentale collegamento con la zona industriale e con Pomezia (vedi tav. 14.2). La strada che costeggia l'autostrada E2 dovrebbe invece prevalentemente servire da camionale.

La seconda necessità, una volta assicurato il collegamento fra i vari insediamenti, è quella di realizzare un saldamento e una continuità delle attrezzature dei vari quartieri sia per rafforzare la unitarietà dei diversi nuclei residenziali e per aumentarne il peso urbanistico nel territorio, sia per assicurare il massimo grado di intercambiabilità e quindi di specializzazione dei vari servizi pubblici e privati.

È sembrato ai progettisti che queste due necessità possano essere sostanzialmente soddisfatte dalle previsioni del P.R.G. che consentono la strutturazione dei vari insediamenti lungo un centro di tipo nastriforme nel quale siano inserite le attrezzature alle diverse scale di funzionalità: di *quartiere* piú legate alle esigenze della residenza e quindi dimensionate alla scala massima dei 10-15.000 abitanti; *di zona* (facendo riferimento a quella che si è chiamata « gravitazione zonale »), alla scala dei 150.000 abitanti.

Se dovesse confermarsi l'ipotesi « territoriale », cioè alla scala dei 300.000 abitanti, le attrezzature corrispondenti dovrebbero trovare, secondo i progettisti, sistemazione parallelamente al centro lineare e in corrispondenza dell'innesto alla Pontina cosí da creare un sistema di centri da quello di Decima-Pomezia, all'EUR, all'asse attrezzato.

In sostanza al progetto di Spinaceto spettava soprattutto il compito urbanistico di definire la prima ossatura di un complesso di insediamenti, in buona parte programmati, atti ad assicurare un nuovo razionale equilibrio all'intera zona sud del territorio romano.

2 Organizzazione del nuovo insediamento di Spinaceto

2.1 *Caratteristiche morfologiche e funzionali generali.*

Il progetto del nuovo insediamento residenziale di Spinaceto corrisponde ad alcuni principi programmatici che determinano le caratteristiche fondamentali del « design » e della sua organizzazione funzionale. Essi possono essere sinteticamente cosí espressi:

a) Concentrazione e continuità delle attrezzature pubbliche e private in maniera di assicurarne la massima compattezza e permettere al tempo stesso la massima intercambiabilità e specializzazione possibile.

b) Omogeneità tra spazi residenziali e attrezzature garantendo *a tutte* le residenze una partecipazione fisica alla vita della collettività e una visuale libera sulle attrezzature.

c) Continuità e unificazione lungo tutto lo sviluppo insediativo dello spazio omogeneo residenze-attrezzature.

d) Rapporto diretto tra residenze e spazi aperti (campagna-parco) garantendo *ad ogni* alloggio una visuale libera sul verde.

e) Alta concentrazione delle aree residenziali al fine di garantire una razionale disposizione della rete viaria e dei servizi tecnologici per consentire allo stesso tempo la formazione di ampie zone continue di parco pubblico.

. . .

2.2 *Lo schema funzionale dell'insediamento.*

L'intero organismo insediativo di Spinaceto si articola lungo un doppio asse viario centrale che « contiene » al suo interno un centro continuo nastriforme e lungo il quale – all'esterno – si sviluppano senza soluzione di continuità le fasce residenziali. Tale asse viario viene a svolgere pertanto la duplice funzione di collettore di distribuzione e di gravitazione dell'intero quartiere. Si realizza in tal modo uno schema insediativo che sezionato trasversalmente si presenta cosí strutturato: residenza – sede viaria unidirezionale – centro lineare (luogo delle attrezzature) – sede viaria unidirezionale – residenza, formanti una fascia della profondità variabile tra i duecento e i trecento metri, interamente immersa nel verde; un verde a parco che per le particolari condizioni ambientali, sarà caratterizzato come campagna-parco.

. . .

Il sistema viario centrale previsto risolve l'intero problema della distribuzione del quartiere servendo direttamente il centro lineare e mediante semplici bracci di raccordo – « pipe » – le aree residenziali e le attrezzature situate nel verde-campagna (scuole e sport).

Il sistema viario è integrato dalla rete dei collegamenti pedonali, che formando sistema con le residenze e le attrezzature e sovrapassi e sottopassi delle sedi viarie, consente un collegamento autonomo e continuo dell'intero quartiere.

2.3 *Il centro lineare*

. . .

Il centro lineare si configura come un « contenitore » di attrezzature; la sua struttura fondamentale è costituita dalla rete viaria primaria: due sedi unidirezionali raccordate mediante un sistema di rotatorie della frequenza media di ml. 250.

. . .

Punti focali del centro lineare e dell'intero sistema saranno sette edifici tipo omnibus multipiani, destinati nei piani inferiori ad attrezzature commerciali e civili complesse ed ai piani superiori ad alloggi di piccolo taglio. In coincidenza di questi edifici e ad essi funzionalmente e architettonicamente integrati, sono previsti dei collegamenti in quota (al di sopra delle sedi viarie) con le zone residenziali immediatamente attestate alla destra delle sedi viarie, accentuando l'unità spaziale del sistema centro lineare-residenza.

. . .

2.4 *Le aree residenziali*

. . .

Tutti gli edifici residenziali godono di una duplice prospettiva, verso la campagna-parco e il centro lineare; si è mirato a mantenere il rapporto con l'ambiente naturale il piú diretto e immediato possibile, senza alcuna interruzione, edilizia e viaria.

. . .

Il collegamento veicolare delle varie aree residenziali all'asse viario centrale è stato realizzato in modo da consentire la continuità dei percorsi pedonali.

. . .

2.5 *Omissis*

3 La tipologia edilizia

3.1 La tipologia edilizia proposta, distribuita nelle percentuali indicate nella successiva tabella, presenta una notevole diversificazione sia planimetrica che altimetrica. Si è preferito adottare una forte differenziazione fra edifici bassi (3 piani e case a terrazza) e edifici alti (8 piani) scartando le altezze intermedie allo scopo di permettere una chiara contrapposizione compositiva alle varie parti del quartiere.

3.2 - 3.3 - 3.4 *Omissis*

4 Dati metrici del piano e standards urbanistici

4.1 *Omissis*

Destinazione d'uso	Superfici		Cubature		
	mq.	%	Resid. mc.	Non resid. mc.	Totale mc.
Zone resid. R	263.614	14,1	1.725.000	—	1.726.000
Verde resid.	212.197	11,3	—	—	—
Zone miste RM	70.166	3,7	314.500	195.500	510.000
Zone artigianali RL	50.000	2,7	50.000	110.000	160.000
Attr. priv. P	13.076	0,7	—	73.000	73.000
Attr. pubbl. M1 e M3 (nella fascia)	23.958	1,3			
Attr. pubbl. M1 e M3 (nel verde)	254.990	13,6			
Sedi viarie, piazze e parcheggi	242.300	12,9			
Parco pubblico	742.949	39,7			
Ab./stanze n. 26.110	1.873.250	100	2.089.500	378.500	2.469.000

4.2 - 4.3 *Omissis*

5. Spese di urbanizzazione e fasi di attuazione *Omissis*

La città tradizionale di ieri e il paesaggio urbanizzato di domani

di Eduardo Vittoria

A sud di Roma nella zona compresa tra il Tevere, i Colli Albani e il raccordo anulare, si prevede nel 1973 un insediamento di 300 mila abitanti, contro i 90 mila del 1963; nella parte che comprende le località di Spinaceto, Tor de' Cenci, Decima, La Mandriola e Pomezia se ne conteranno 150 mila contro i 24 mila del 1963. I collegamenti di questa vasta area, sempre al 1974, dovrebbero essere assicurati dall'autostrada Civitavecchia-Latina, dall'attuale Pontina, dal raccordo anulare e dalla ferrovia metropolitana prolungata fino a Spinaceto (nel 1967) e a Pomezia.
Nel comprensorio piú limitato Spinaceto-Tor de' Cenci-Decima, sui terreni acquisiti mediante la legge 167, è prevista entro il 1967 la localizzazione di 98 mila persone circa, delle quali 26 mila nel nucleo di Spinaceto. Questo è il primo elemento in corso di realizzazione, dello sviluppo dell'Agro Pontino, previsto dal Piano Regolatore di Roma; è stato progettato dagli architetti Moroni, Di Cagno, Barbera, Battimelli, Di Virgilio, per conto dello stesso Comune. Il progetto, che interessa una superficie di circa 200 ettari, costruzioni per un totale di 2.500.000 metri cubi, una rete viaria di 15 km., si sviluppa sostanzialmente lungo un asse a forma di Y lungo 3 km. e mezzo, che potrebbe proseguire nel futuro fino a Decima. Gli autori definiscono il loro progetto di urbanizzazione un modello di sviluppo, cioè un'ipotesi da verificare nella realtà: personalmente sono completamente d'accordo. Non tanto perché ci sia bisogno di una convalida del progetto a costruzione avvenuta, ma per il metodo che esso sposa e suggerisce: costante apertura a soluzioni articolate dei problemi spaziali ed organizzativi dei nuovi insediamenti urbani, la cui natura è diversa in tutti i sensi da quella della città tradizionale di origine burocratica e contadina. Lo studio di Spinaceto può essere quindi considerato un definitivo superamento dell'antiquato quartiere italiano, come delle piú moderne esperienze del *neighborhood* anglosassone o delle *greenbelts* americane, ed è parte viva nel generale dibattito che impegna gli architetti europei e americani a definire un nuovo concetto di area metropolitana o territoriale in sostituzione del concetto stesso di città. I riferimenti piú noti che vengono alla mente sono quelli di Reston in Virginia, a 20 km. da Washington, 75 mila abitanti, 3000 ettari di territorio; di Hook, tra Londra e Southampton, 100 mila abitanti 2000 ettari; di Le Mirail a quattro km. da Toulouse per 100.000 abitanti. L'accantonamento della città tradizionale come unico luogo della vita associata e la creazione di un nuovo tipo di insediamento umano che usi in modo diverso il territorio sul quale sono le costruzioni, le attrezzature, le strade, i parchi, fanno parte della realtà tecnologica ed esprimono per la prima volta esigenze definite della società moderna. Il progetto di Spinaceto ha il merito di individuare tale realtà, per quanto informe essa sia ancora nel nostro paese, e di porre in discussione la forma urbana nella attuale condizione economica e culturale.

Il punto di vista nel quale mi pongo per chiarire una posizione tuttora equivoca nei riguardi del'urbanistica, è quello del rapporto tra l'architetto e la città. Intendendo per città, la città usualmente definita moderna, che si è sviluppata in modo sempre piú prepotente a partire dalla seconda metà del secolo scorso. In effetti prima della rivoluzione industriale non si può parlare di una vera e propria città moderna, ma piuttosto di un centro residenziale urbano destinato ad accogliere solo una piccola parte della popolazione, con problemi economici, sociali, funzionali di natura limitata, sempre identificabili.
Per fare un esempio anche quantitativo basterà ricordare che, attorno al XIX secolo, la popolazione europea residente in città rappresentava poco piú del 20% della popolazione totale; mentre nel 1964 il 70% della popolazione americana, per prendere un caso limite, era concentrata in città, la cui ampiezza superava di poco l'1% del territorio nazionale.
La nascita della città moderna ha rappresentato un vero e proprio capovolgimento di qualsiasi valore (traffico, residenza, commercio) noto e acquisito in duemila anni di storia. In una situazione di irruento sviluppo che comportava allo stesso tempo la modifica delle strutture architettoniche e la trasformazione del tessuto urbano preesistente, l'architetto è stato travolto. Si è trovato ad operare in una dimensione alla quale non era né abituato, né preparato, ed in una situazione dinamica che non lasciava il tempo ad alcuna schematizzazione dei problemi nuovi che gli si ponevano. Questo stato di cose, documentato in buona parte dalle città esistenti, ha raggiunto la sua massima fase negli anni del secondo dopoguerra, quando gli organismi urbani si sono ingranditi in modo paradossale, sovrapponendo ampliamento su ampliamento in successive stratificazioni giustificate passivamente con l'incremento della popolazione urbana.
Fin dall'inizio della sua storia la società industriale non ha saputo e non ha voluto imprimere alle città le soluzioni radicali che pure era disposta ad accogliere in altri settori della sua attività e gli architetti ne sono rimasti succubi. Si sono trovati di fronte due ordini di problemi: da un lato la sistemazione di inusitati organismi per case, uffici, industrie che davano luogo a veri e propri sconvolgimenti territoriali; dall'altro la tematica del rinnovamento linguistico e spaziale dell'architettura, ancora inteso in senso tradizionale.
La storia dell'architettura e dell'urbanistica degli ultimi cento anni è un frenetico susseguirsi di occasioni superate prima ancora di essere teorizzate, una drammatica contestazione tra gli ideali che si elaboravano e le opere che si costruivano. E la cosa non riguarda solo il passato lontano, ma anche quello recente: i problemi di sistemazione della città si sono risolti in enunciati sempre piú astratti, anche se formulati su una realtà terribilmente concreta; i problemi dell'espressione architettonica in una ricerca di linguaggio sempre piú limitata al singolo edificio, cioè ad una tradizionale soluzione formale dell'organismo costruttivo. Gli uni e gli altri hanno espresso una realtà limitata nel mondo moderno, che comprendeva caratteri, cultura, aspirazioni di una rinnovata burocrazia sociale e politica.
Questo non vuol essere un processo, non ci sono vinti e vincitori, innocenti e colpevoli: è semplicemente la storia di un rapporto del quale ognuno di noi è stato ed è partecipe e del quale solo oggi si riescono a cogliere i termini. Una storia che non ha nemmeno confini geografici, ed anche questa è una novità, ed è valida, con diversi caratteri, in tutti i paesi moderni passati da una condizione contadina ad una industriale.
Il sottile filo del mancato rapporto tra architetto e città che lega un individuo all'altro, una nazione all'altra, non ha altra spiegazione che nel capovolgimento del rapporto città-cam-

pagna, nella trasformazione della popolazione rurale in popolazione urbana, nella sostituzione definitiva della civiltà contadina. Nel momento in cui la rivoluzione industriale sconvolgeva completamente le tradizionali strutture contadine, creava anche le premesse di uno sviluppo urbano di nuovo tipo che non poteva limitarsi al puro e semplice ingrandimento della città preesistente a carattere squisitamente aulico e rappresentativo. (Il progetto di Spinaceto, in una città sviluppatasi in modo cosí aggressivo e caotico come Roma, è il primo tentativo portato a termine per individuare e circoscrivere un tipo di insediamento urbano non dipendente dalla città e libero da qualsiasi ipoteca di gerarchia storica).

Il rapporto tra architetto e città è comunque piú articolato di quanto non possa apparire a prima vista. Riferendolo all'esperienza italiana, che ha molti aspetti comuni con le altre dei paesi industrializzati, esso si è svolto lungo tre direttrici: una immediata di pura e semplice speculazione edilizia, una astratta di tipo funzionale, una concreta di tipo formale. Una direttrice a parte potrebbe essere quella delle emergenze o dei valori, ma credo si possa ignorarla perché, quando si è seguita, non ha inciso sulla generale formazione degli organismi urbani e, in ogni caso, è stata sempre viziata da una situazione non intesa fino in fondo.
La prima direttrice, senza dubbio la piú massiccia e deleteria, ha avuto due valenze: una brutale, il volgare sfruttamento del plus valore dei terreni, l'altra raffinata, l'attività edilizia esercitata da gruppi immobiliari di tipo piú « industriale » i cui problemi di investimento erano a piú largo respiro. La seconda direttrice, a carattere funzionale, si è risolta o in un fatto strumentale: suddivisione della città in zone distinte per abitazioni, industrie, uffici, al fine di garantire almeno il regolare svolgimento dell'« attività sociale »; o in un fatto ideologico: organizzazione del nucleo urbano in modo da assicurare condizioni di benessere generali e quindi di tranquillità e di pace sociale. La terza direttrice, formale, può essere ricondotta da un lato alla retorica, la città rappresentativa, gli edifici imponenti, le costruzioni « belle »; dall'altro al folklore, il paese trasferito in città, le minuterie di una vita fuori del tempo riportate al centro di rinnovati valori urbani.
Speculazione, funzionalità, formalismo possono essere considerate formule diverse per circoscrivere in qualche modo una dimensione urbana peraltro inafferrabile. Inafferrabile proprio perché le formule non erano rivolte al divenire, ma al passato ed erano cariche di consuetudini, di abitudini, di pigrizie antiche, apparentemente rammodernate. La storia del rapporto tra architetto e città è stata una storia ricettiva, non creativa: ha razionalizzato i fenomeni che la realtà poneva, non li ha trasformati. La differenza tra comunità urbana e villaggio agricolo non era né quantitativa (trasferimento di popolazione dalla campagna in città), né distributiva (organizzazione di zone urbane con particolari caratteri), stava in qualcos'altro: una concezione diversa dall'uso della terra, non piú strumento di lavoro, ma luogo di lavoro; non piú fonte di potere, ma mezzo a disposizione per creare nuovi modi di vivere. Il salto era qualitativo: l'antica città andava soppiantata, non riempita a tutti i costi ed in ogni parte. Questa esigenza insita nella civiltà industriale non era rivoluzionaria che nei confronti delle scricchiolanti strutture contadine, ma in tale direzione lo era profondamente, tanto è vero che ancora oggi si fatica in eguale misura a liberarsi di certi modi d'essere in qualunque paese abbia raggiunto un alto livello di sviluppo industriale, sia esso a carattere socialista che capitalista.

Negli anni del secondo dopoguerra questo rapporto architetto-città ha assunto, almeno in teoria, una spiccata tendenza per la direttrice funzionale-ideologica; in pratica poi, con l'improvviso rigoglio economico, la direttrice speculativa ha avuto, a tutti i livelli, uno sviluppo travolgente. Purtroppo la direttrice ideologica degli anni 50 non aveva piú alcun riferimento con una situazione generale tipo quella degli anni 20: si erano perduti quei caratteri di ingenuità e di fede messianica nell'avvenire della nuova società e quindi della nuova città, e la direttrice ideologica si indirizzava piuttosto verso la ricerca di nuovi contenuti. Contenuti che coincidevano con due tesi apparentemente contrastanti: *a*) ripristino dei valori dell'ottocento, *b*) necessità sociali e politiche delle classi lavoratrici. La prima tesi portava alla riscoperta di una sana tradizione borghese dell'ottocento: quartieri dignitosi, strade alberate, equilibrata sistemazione degli spazi interni ed esterni, revivals stilistici privi di originalità, ma aderenti alle esperienze del linguaggio architettonico. La seconda tesi portava all'impegno politico: nuove forme pianificate di sviluppo della città, rinnovamento delle strutture sociali per assicurare il miglioramento delle condizioni di vita, sostanziale trasformazione urbanistica piú che architettonica. Nei due casi, ancora una volta, i punti in discussione riguardavano le antiche strutture di una società statica, piena di pregiudizi, ancorata ai primordiali inizi dell'età industriale. Non per caso infatti le poche esperienze costruttive di qualche interesse (malgrado le possibilità che sembravano immense) si sono risolte in senso espressionista-sentimentale, in modo tra l'altro contradittorio con le stesse esigenze di revisione ideologica. Nomi, fatti, occasioni non contano: l'esperienza è stata comune a tutti.
Il rinnovamento delle strutture urbane degli anni 50 non ha coinciso in realtà con il rinnovamento della società, ma con la sistematizzazione delle strutture burocratiche ed amministrative del potere industriale, commerciale e statale. I nuovi contenuti si sono risolti in una esasperata ricerca di « condizionamenti » piú che in una vitale ricerca di nuovi « valori ». La città tradizionale si disfaceva sotto la spinta dell'economia di mercato per una forza insita in se stessa e messa in movimento cento anni prima; l'obiettivo restava quello di regolarizzare tanta esplosiva vitalità.
La carica inventiva di quegli anni si è esaurita in un estenuante travaglio per sistemare burocraticamente la realtà che si veniva configurando. Capitale finanziario, classe operaia, burocrazia statale si « modernizzavano » e volevano modernizzare gli organismi che direttamente li riguardavano, e in tal senso la città tradizionale era per loro necessaria piú che mai.
Gli aspetti positivi dell'allargamento contenutistico possono essere considerati una forma di impegno sociale per trasferire i problemi tradizionali della città a settori piú vasti dell'opinione pubblica. Comunque oggi questo tipo di impegno appare retorico ed inadeguato perché la città, cosí come è stata concepita fino a ieri, ha cessato di svilupparsi. L'urbanizzazione è passata da una fase economica positiva, surplus di manodopera agricola trasformato in classe operaia, ad una fase naturalistica quantitativa, crescita biologica della popolazione. La città ha cessato di rappresentare un punto di riferimento vitale nel miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, il che comporta due osservazioni: 1) il rapporto di soggezione tra architetto e città, che è stato il conseguente risultato dello sviluppo urbano nei secoli XIX e XX, non esiste piú; di fatto si ripresenta con fenomeni del tutto nuovi e non certamente di soggezione; 2) l'operazione di risolvere gli stessi problemi della città tradizionale nell'ambito del territorio nel suo complesso, tipica degli anni 50, si rivela improvvisamente superata. Le strutture sociali, economiche, culturali traballano, sono inadeguate, si manifestano profonde modifiche nel tes-

suto sociale; per la prima volta viene posto il problema della realizzazione dei grandi nuclei urbanizzati, indipendenti che utilizzino il terreno in modo piú consono al processo tecnologico in atto. E questo non solo per assecondare un andamento centrifugo che porta i luoghi di lavoro all'esterno dei centri urbani tradizionali, ma per ristabilire un'unitaria visione del terreno, urbanizzato e naturale, come fondamento di una rinnovata vita associata.

Città territorio, area metropolitana, megalopolis, sono termini in uso per individuare non piú la città moderna, ma un nuovo tipo di insediamento umano. L'architetto si ripropone temi inventivi, spaziali, ampliati da una forma architettonica ad una forma urbana; l'architettura diviene paesaggio, l'edificio in sé perde ogni esclusività creativa e l'urbanistica sostituisce alle generiche prospettive programmatiche un contorno dimensionale, planimetrico e volumetrico. (In questo senso Spinaceto è appunto la definizione di un paesaggio architettonico nel suo assieme, ben delineato nei volumi come nella natura, nella organizzazione degli spazi come nella loro regolamentazione).
Il rapporto architetto-città cessa di essere di impotenza. Per due motivi. Primo perché le istanze di rinnovamento non si contrappongono piú ad una situazione presente statica, ma ad una condizione futura dinamica ed aperta. Secondo, perché i problemi relativi alla nuova forma urbana non si confondono piú con gli altri strutturali che ne possono assicurare la realizzazione.
Si parte da un punto zero: non ci sono i nuovi insediamenti, mancano le nuove strutture organizzative. Bisogna creare gli uni e le altre, e questo non è compito di una sola categoria di persone. La protesta non è piú contro la società genericamente intesa, ma contro gruppi di potere che mantengono in vita organismi primordiali, di impaccio alla collettività e non corrispondenti alla realtà che si sta modificando. In questo senso il rischio maggiore potrebbe essere quello della pura e semplice sostituzione di un gruppo di potere con un altro, cioè di un nuovo « aggiornamento » delle strutture preesistenti. Rischio, malgrado tutto, assurdo, visto che ormai la linea di divisione tra l'ieri e l'oggi non è piú tra reazione e progresso, antico e moderno, realtà ed utopia, ma piuttosto tra civiltà contadina e civiltà tecnologica, e questo è un fatto nuovo irreversibile. Fatto nuovo che, in termini urbanistici, può sintetizzarsi nella fine di un rapporto gerarchico tra centro e periferia, residenza e attrezzature, costruzioni e natura. (L'elemento centrale nastriforme di Spinaceto nel quale sono sistemate le infrastrutture, dai negozi agli uffici e dalla strada al mercato, per l'intero sviluppo di 3 km. e mezzo, e una chiara soluzione di paritetico rapporto tra tutte le parti che formano il nuovo insediamento urbano e tra queste e la natura circostante).

Qualcosa di fondamentale è avvenuto nello sviluppo della società, e nel caso particolare del nostro interesse, si delineano i parametri di una cultura architettonica-urbana piú elastica, piú congeniale alla dinamica del mondo moderno. La contrapposizione città-campagna, che anche negli esempi piú illuminati del passato, è stata bene o male presente, cessa di essere un'ipoteca sull'avvenire: si crea un nuovo luogo di vita nel quale due mondi (le cose costruite e le cose naturali) confluiscono e si unificano, nasce la condizione di una forma urbanizzata che è contemporaneamente luogo di lavoro, luogo di residenza, luogo di vita all'aperto. Per questo luogo occorrono certamente idee, invenzioni, fantasie, ma prima di tutto è indispensabile liberarsi del mito dei piccoli nuclei autosufficienti, della città giardino, del quartiere suburbano, aspetti di una situazione umana non piú valida. Gli interventi sul territorio sono massicci e decisi, non limitati ed anonimi; sono indipendenti da qualsiasi sudditanza, sconvolgono l'antico assetto campagnolo, non lo esaltano; travolgono le condizioni naturali preesistenti per crearne altre che superano la tradizionale soggezione dalla campagna alla città.
Ossessionati dalla carenza di terreno urbano a disposizione delle città tradizionali, non ci si è resi conto sufficientemente dell'abbondanza di terra che ci circonda. Il mito della mancanza di terra è un mito della società primitiva, prolungato fino a ieri quando ancora si guerreggiava per lo « spazio vitale ». In verità piú che di fame di terra dovremo parlare del cattivo uso che fin'ora se ne è fatto. Oggi sul solo territorio della Germania occidentale, con una densità di 50 persone per acro (4 mila metri quadri) si calcola di poter sistemare tutta la popolazione del mondo. Non vi è chi non veda come i fatti di fronte ai quali ci troviamo sono di ampiezza quasi inimmaginabile ed il piú piccolo indice a disposizione ricorda la misura della dimensione nella quale operiamo. Questa dimensione sollecita risposte, caratteri, iniziative certamente non usuali.
L'idea di città, cosí come fino ad oggi ci è pervenuta, subisce, dopo almeno duemila anni di storia, un radicale sconvolgimento: non si tratta di una crisi di assestamento, ma di una sostituzione definitiva.

I fenomeni di rinnovamento insiti nella rivoluzione industriale e lentamente acquietati in un burocratico attivismo dei gruppi di potere, ha d'improvviso, con il progresso tecnologico, creato premesse di un nuovo travolgente sviluppo che investe tutt'intera la realtà del mondo contemporaneo. Sui traballanti gruppi sociali ottocenteschi, siano essi di origine proletaria o capitalista, che si sono ormai radicalizzati in una situazione arcaica, emerge un gruppo sociale realmente egemonico e come tale realmente suscitatore di nuovi fermenti e di nuova spiritualità. Un gruppo di origine tecnologica del quale tutti noi siamo partecipi e la cui iniziativa è quindi riconoscibile in ogni settore e in ogni luogo dove si svolge la vita. La creazione di nuove condizioni per la vita dell'uomo, che è il processo al quale partecipiamo, non è piú fenomeno di categoria, come poteva essere per gli architetti degli anni trenta, ma generale: esso è portatore di un nuovo assetto dello spazio come della cultura, della storia come della vita, della tecnica come delle lettere. L'organismo urbano che nasce non è piú calato sulla realtà, ma espressione di questa. L'atto che lo determina non è piú frutto di compromesso tra le avanguardie che lo reclamano ed i gruppi di potere che lo rifiutano. Burocrazia e commercio non sono suscitatori di fermenti ideali, la tecnologia sí, e l'insediamento urbano degli anni 60 è figlio diretto di questa, non nasce per forza di volontà, ma per forza naturale.

A questo punto mi si potrebbero muovere almeno due obiezioni: la prima riguarda l'urbanistica che negli anni passati ha pure affrontato i problemi della città e del territorio; la seconda riguarda le forze e i gruppi sociali che si sono opposti a qualsiasi forma di rinnovamento e che, in quanto detentori del potere, possono sempre contrastare il passo al processo di sviluppo. La risposta necessita di un preambolo, che è anche una precisazione, a proposito dell'influenza del mondo contadino sulla razionale evoluzione della società italiana.
Non sono di mia competenza la politica e la sociologia, ma non mi sembra un'eresia ritrovare nel discorso gramsciano sull'alleanza tra operai e contadini un'indispensabile esigenza a dover modificare i secondi attraverso i primi; visto che per una serie di ragioni storiche e sociali, la civiltà contadina ha coinciso, a partire da un determinato momento, con gli aspetti negativi

tradizionali della società italiana. La contrapposizione tra mondo contadino e mondo industriale in termini di conservazione e rinnovamento è parte integrale della realtà nella quale abbiamo vissuto fino a ieri. Le forme classiche del primo, proprietà terriera immobile, condizioni di lavoro statiche, concezioni di vita secolari, hanno condizionato lo sviluppo della società industriale offrendole tra l'altro le forze concrete per l'esercizio del potere. (Si pensi all'immensa influenza che hanno avuto nella vita pubblica italiana gli avvocati, i medici e su un altro piano i notai, i geometri, cioè i rappresentanti qualificati delle professioni tradizionalmente piú legate alla terra). La lentezza nel passare da concezioni e abitudini sicure e immutabili (contadine) ad altre dinamiche e prive di certezza (industriali), è stata una caratteristica tipica della società italiana e, in un certo senso, oggi non possiamo dire di esserne del tutto immuni.
In un contesto simile l'urbanistica come i gruppi di potere hanno giocato esattamente la loro parte: l'atteggiamento verso i problemi della realtà è stato schematico, la presa di posizione verso i princípi che reggono qualsiasi forma di convivenza civile è stato risolto nel rapporto tradizione-prospettive storiche. Ne derivano due considerazioni. Primo: l'urbanistica, attraverso i suoi esponenti, ha esercitato una pressione sull'opinione pubblica (la direttrice ideologica contenutistica di cui ho parlato prima) sensibilizzandola ai temi dei piani regolatori, della pianificazione territoriale, della legislazione, della salvaguardia dei centri storici. Di questi temi sono state elaborate, a livello tecnico-culturale, una serie di possibili soluzioni che però non hanno inciso sulla realtà perché esprimevano rivendicazioni settoriali statiche, non generali dinamiche. Mancava infatti un gruppo unificatore e irradiatore che potesse accogliere ed esprimere le istanze, tutte le istanze della società tecnologica, come realtà nuova. L'Italia industriale, inserita in un contesto europeo, sollecitata dall'incredibile esperienza americana, che soppianta l'Italia agricola, chiusa e ancorata alle forme burocratiche dell'esistenza civile, è un fatto degli anni 60. I problemi che l'urbanistica ha posto sul tavolo prima di questo periodo ad opera di una piccola minoranza, hanno contribuito all'aggiornamento di una mentalità arcaica, ma in pari tempo quella problematica era frutto delle stesse condizioni generali: ipotizzava un'eterna verità delle innovazioni, contro una verità altrettanto eterna della conservazione. In termini concreti ciò dava luogo a soluzioni e idee socio-urbanistiche che invecchiavano prima ancora di poter essere sperimentate.
Secondo: le forze ed i gruppi sociali in perenne opposizione verso qualsiasi trasformazione della realtà, rappresentano una parte della società industriale, non la società nel suo assieme. Questa non è un'entità astratta, ma una forza reale, che, attraverso i processi tecnologici, continuamente modifica se stessa e le cose che crea. Tant'è vero che le attuali forme della staticità contadina congeniali ai tradizionali gruppi di potere ufficiale, non hanno attestato il processo che ha portato prima all'eliminazione di un'Italia piccolo-borghese e retorica, poi di un'Italia paleoindustriale e burocratica. L'Italia del futuro si pone al livello dei paesi industrializzati europei e americani, per un sofferto ma definitivo superamento delle sue strutture contadine. Strutture presenti non solo negli organismi di potere, ma in noi stessi, nel nostro modo di essere e di pensare.

Sgomberato il terreno dal mito contadino e arcaico, quali possono essere gli elementi nuovi dell'insediamento umano? Visto che ormai possiamo smetterla di indicare sempre delle soluzioni, cioè una nostra particolare visione del problema (cosí le strade, cosí le piazze, cosí le residenze, cosí le scuole, ecc. ecc.), è possibile individuare alcuni punti per il nostro lavoro futuro.
1) Un modo di procedere per ipotesi, il che comporta una modifica di atteggiamento verso la tematica urbana, non piú rigido ma aperto. Aperto in senso sperimentale a tutte le possibili innovazioni che la società tecnologica ci offre. L'organismo urbanizzato non è una generalizzazione di problemi, prima alla scala comunale, poi alla regionale ed infine alla nazionale; è un fatto preciso, con confini definiti, su un terreno determinato. Esso ha una soluzione ottimale nella misura in cui modifica la realtà che può divenire diversa da quella preesistente solo con l'intervento tecnico-culturale dell'uomo.
2) La città tradizionale non è piú l'unico insediamento urbano possibile, l'urbanistica cessa di registrare delle situazioni (lo stato della città) e di allargare a dismisura il campo del suo intervento (la pianificazione). Si precisano i confini del nuovo organismo urbano e l'urbanistica torna a far parte dell'architettura, meglio, ne diviene il suo modo d'essere moderno. Urbanistica e architettura non sono piú due entità distinte ma una unica, volta a creare il nuovo paesaggio urbanizzato adatto ad una condizione di vita attuale.
3) Il territorio perde una mitica dimensione senza fine sul quale si contrappongono città e campagna: è un luogo di lavoro per tutti e come tale anche un luogo di residenza. La tecnologia offre una continua possibilità di modifica del processo industriale come di quello agricolo, gli insediamenti urbani non riguardano piú una categoria di uomini, ma tutti, non sono piú localizzabili ai margini dlela città, ma ovunque. Ne deriva un nuovo uso del terreno ed una piú elastica formazione degli spazi architettonici, aperti su una campagna anch'essa urbanizzata.
4) L'istituzione di organismi adatti a realizzare le nuove forme urbanizzate interessa la società in generale (gli architetti in quanto parte di essa), non può essere confusa con i problemi di nuova creatività. I compiti si dividono e si qualificano: il tema dell'architettura alla scala urbana torna ad essere motivo inventivo nel senso piú largo della parola, comprendendovi cioè anche i regolamenti e le disposizioni che ne consentono la concreta realizzazione.

Il progetto di Spinaceto ha sollecitato questa serie di riflessioni perché, a mio avviso, si pone in un momento tipico della nostra esperienza: quello del superamento definitivo dell'Italia contadina. È un progetto della società tecnologica, come tale offre un contributo alla definizione di un luogo di vita urbanizzato, non piú dipendente dalla città, ma dal territorio, in una scala oggettivamente comprensibile (né macroscopica, né microscopica), in una dimensione nella quale possono riconoscersi le istanze del mondo moderno. Esso soprattutto ripropone il rapporto architetto-città in termini attuali, cioè nei confronti della nuova creatività architettonica ed urbanistica. In questo senso è materia viva di discussione, di ricerca, di verifica, al livello internazionale.
Le riserve da alcuni avanzate su soluzioni parziali (per es. le abitazioni accentrate in due tipi di 3 e 8 piani) non intaccano la sostanza dell'iniziativa che resta una delle piú affascinanti e progredite della società italiana contemporanea. Se una riserva può esprimersi essa riguarda i modi di realizzazione (quale organismo coordinerà la realizzazione, in che misura i progettisti potranno controllare l'esecuzione, ecc.), ma qui il discorso si interrompe perché tutti siamo ancora vittime di quelle sopravvivenze strutturali che ritardano e complicano l'irreversibile opera di trasformazione della realtà nella quale siamo impegnati.

Eduardo Vittoria

Messaggio del Presidente Lyndon Johnson al Congresso (2 marzo 1965)

I centri urbani sono stati, nel corso della storia dell'umanità, il punto di partenza della civiltà e costituiscono il fulcro attorno a cui gravita la società moderna.
Oltre il 70% della popolazione americana (135 milioni) è urbana. Tra 50 anni, su 400 milioni d'americani, 320 milioni saranno costituiti da abitanti delle città che dovranno essere pronte ad assorbire tale incremento.
Le cifre però da sole non bastano a fare di noi una nazione urbana.
Le finanze e la cultura, il commercio e l'amministrazione nascono nelle città e qui trovano gli elementi della loro vitalità. Nei nostri centri urbani si possono trovare le realizzazioni piú impressionanti dell'abilità umana, l'espressione piú alta dell'intelligenza dell'uomo, come pure i peggiori esempi di svilimento, di crudeltà e di miseria che si possano trovare nell'America contemporanea.
La città non è solamente un agglomerato di negozi e case, non soltanto un insieme di beni e di servizi, ma una comunità fatta per illuminare la vita dell'uomo; ivi si soddisfano le prime necessità e le piú alte aspirazioni. La città è un mezzo per il progresso della civiltà.
Il nostro dovere sarà quindi di porre l'incremento e l'attività urbana al servizio delle necessità piú importanti del nostro popolo. Occorre creare e preservare il senso della comunità gli uni con gli altri; il sentimento di appartenere ad uno stesso gruppo e di dividere una stessa vita sarà la nostra ragione d'essere e ci darà sicurezza.
Aristotele diceva: « gli uomini si riuniscono nelle città per viverci; ivi restano per condurre una vita piú gradevole ». La città moderna talvolta può essere il nemico piú spietato per una vita migliore, come può essere il migliore *atout*. Tocca alla nostra generazione la scelta, e l'ora della scelta è giunta per le nostre città. Ora su di essa pesano due forze immense e pericolose: la crescita e l'invecchiamento.
Da oggi al 2000 piú dell'80% dell'incremento demografico si concentrerà nelle regioni urbane. Durante i prossimi quindici anni le nostre città assorbiranno 30 milioni di nuovi abitanti, cioè l'equivalente della popolazione riunita di New York, Chicago, Los Angeles, Filadelfia, Detroit e Baltimora. Durante questi quindici anni avverrà un aumento pari a 15 città di 200.000 ab. ciascuna.
Attualmente le vecchie città tendono a congiungersi formando vaste nebulose. Il territorio che si estende dal sud del New Hampshire al nord della Virginia raduna il 21% della popolazione americana sull'1,8% della sua superficie. Vengono cosí a formarsi, lungo la costa occidentale come intorno ai Grandi Laghi ed al Golfo del Messico, altre metropoli giganti.
I nuovi arrivati avranno bisogno di alloggi, di scuole e di attrezzature collettive. Nel 1975 il fabbisogno di nuovi alloggi sarà di 2 milioni all'anno, quello delle scuole per 10 milioni di nuovi allievi, le attrezzature sanitarie e sociali dovranno essere previste per oltre 50 milioni di persone sui 60 anni di età e oltre; dovranno servire uno spostamento giornaliero di 200 milioni di persone e la circolazione automobilistica si aggirerà sugli 80 milioni di vetture e piú.
Prima della fine del secolo – cioè in meno di 40 anni – la popolazione urbana verrà raddoppiata, come pure le superfici urbanizzate, e si dovrà quindi costruire nelle nostre città quanto già era stato costruito dallo sbarco dei primi coloni ad oggi, vale a dire un'altra volta tutte le città degli Stati Uniti in un periodo di 40 anni.
Queste nuove forze schiaccianti si abbattono naturalmente su queste città che già si trovano in difficoltà. Oltre 9 milioni di abitanti non hanno l'acqua corrente e talvolta nessuna adduzione d'acqua. Molti centri urbani necessitano di un'operazione chirurgica per troncare nettamente il loro processo di degradazione. Le nuove zone suburbane si estendono anarchicamente verso la campagna in quanto il fenomeno d'urbanizzazione assorbe 400.000 ettari di terreno all'anno. Sempre piú i centri urbani si trasformano in rifugi per vecchi, poveri, vittime della discriminazione. Mentre alcuni raggiungono le zone suburbane, il centro della città deve affrontare difficoltà immense.
Sia la decadenza fisica, che le vecchie scuole o la contaminazione dell'aria e delle acque, genera la decadenza sociale e getta un alone di bruttezza e di disperazione sulla vita degli abitanti. Ecco perché aumentano la criminalità, l'abbandono della scuola, la delinquenza ed il disordine sociale.
Attualmente le nostre città stanno compiendo sforzi enormi per vincere gli ostacoli che si frappongono per il raggiungimento di una vita migliore.
Dal 1954 al 1963 i gettiti fiscali sono aumentati del 43% pro capite ed i prestiti contratti dalla collettività locale del 119%. Gli amministratori locali malgrado i fondi insufficienti, i poteri limitati, la deficienza di personale qualificato e, troppo spesso, senza il sostegno dell'opinione pubblica hanno, nella maggior parte dei casi, sostenuto una lotta eroica per migliorare le condizioni di vita degli amministrati.
Ma è la nazione che, nel suo insieme, deve fare un grandissimo sforzo se si vuole affrontare uno dei piú importanti problemi interni. Occorre esaminare a fondo questo problema. Riguarda ogni americano e la sua vita. Non si deve costruire solamente unità di abitazione, ma unità di vicinato; non solo scuole, ma educare i propri figli; non solo aumentare i redditi, ma creare ed eliminare ciò che avvelena l'aria delle agglomerazioni urbane. Devono essere aumentate le possibilità di scelta affinché tutti, e non solo i privilegiati, possano avere alloggi decenti, scuole e luoghi di svago. Bisogna battersi contro le forze che dividono il nostro popolo e nuociono alla vitalità che scaturisce dall'unione dei diversi ceti.
I problemi della città sono problemi di alloggio e di istruzione. Essi presuppongono l'aumento degli impieghi e l'eliminazione della miseria. Richiedono la presenza del bello e della natura, possibilità di libertà e la fine del razzismo. Sono, per la maggior parte, problemi di tutta la società americana. Richiedono un cuore generoso, una mente aperta ed un enorme sforzo che purtroppo manca ancora negli americani.
Qualunque sia l'importanza dei suoi programmi, il governo federale potrà realizzarne solo una parte. La maggior sorgente di energia, di talento e di lavoro verrà dagli Stati e dai poteri locali, dagli interessi privati e dai cittadini. Al governo federale compete quindi parte delle responsabilità. Deve aiutare a risolvere le necessità piú urgenti a livello nazionale per quanto riguarda gli alloggi, l'istruzione, la salute pubblica ed altri settori. Deve inoltre controllare che i suoi sforzi servano da catalizzatore e da trampolino per guidare gli Stati Uniti e i poteri locali e per aiutarli a risolvere i loro problemi.

Siamo perfettamente consapevoli che tale messaggio non risponde completamente al problema concernente l'accelerato incremento delle nostre città. Perché? Perché alcuni settori, come l'istruzione e la sanità pubblica, sono due cose separate, ed anche perché non abbiamo tutte le risposte a questo vasto problema. Durante gli ultimi anni abbiamo visto come l'interesse e la conoscenza nel campo urbanistico si accompagnavano ad un miscuglio di idee. Bisogna ancora riflettere, meditare e cercare una soluzione prima di mettere il dito sulla piaga, fissare i pericoli che minacciano le nostre città ed apportare i rimedi necessari. Dobbiamo avvicinarci a problemi che apparentemente sembrano assai diversi e piú vasti di quanto li immaginiamo.

Desidero iniziare il processo di trasformazione fin da oggi. Si sa che la città, spinta dalla sua vitalità inesorabile, ha ignorato i limiti amministrativi delle municipalità, delle contee, degli Stati. Questa unità organica che noi chiamiamo « agglomerazione » si è estesa verso la campagna, inghiottendo le città, creando immense e nuove zone suburbane, distruggendo vegetazione ed acque. Le facilità di accesso alle zone suburbane ha trasformato il carattere della città-centro. Gli impieghi e i profitti dei periferici dipendono dalle possibilità di impiego e di formazione offerte dalla città-centro. L'aria e le acque contaminate non rispettano l'autorità né del sindaco né dei consigli municipali, né tanto meno quella dei governatori. Le zone urbane ricche spesso generano un territorio dove persone agiate ed intelligenti ignorano i problemi dei loro vicini, diminuendo di conseguenza i mezzi che la città poteva avere per risolvere questi problemi.

Spesso gli interessi e le esigenze delle varie comunità che costituiscono la città moderna sembrano essere contradditorie. Ciascuna di queste comunità ha però come preoccupazione principale il miglioramento delle condizioni di vita dei suoi membri, e come scopo il progresso della civiltà americana. Tali obiettivi si raggiungeranno solo se si considera la regione metropolitana come un tutto, e preoccupandosi del suo sviluppo.

Ministero dell'Abitazione e dello Sviluppo urbano

Per dare piú forza ed efficacia al nostro sforzo nel campo urbanistico chiedo al Congresso di costituire un Ministero dell'Abitazione e dello Sviluppo urbano.

I problemi da affrontare sono di un'immensità tale che hanno bisogno dell'esistenza di una struttura ai livelli piú elevati dell'Amministrazione centrale. Vent'anni fa si formò per il finanziamento dell'edilizia e dell'abitazione la *Housing and Home Finance Agency.* Tale istituto ha varato numerosi programmi. Noi ne proponiamo altri. Dall'efficacia con cui saranno attuati dipenderà la realizzazione di molte nostre aspirazioni per il progresso americano. Tali problemi, già in primo piano nelle preoccupazioni dell'opinione pubblica, meritano d'esserlo pure a livello governativo. Questo nuovo Ministero s'incaricherà dei programmi in corso alla *Housing and Home Finance Agency* ed inoltre darà modo al governo federale di prendere parte all'elaborazione del piano e al programma per la costruzione di grandi città. Esso sarà il punto di incontro delle idee, considerazioni ed innovazioni in campo urbanistico. Collaborerà con gli altri servizi governativi compresi quelli responsabili dei programmi di istruzione, di sanità pubblica, di impiego e dei servizi sociali.

Dovrà far in modo di rinforzare i legami ai vari livelli della nazione, degli Stati e delle municipalità, e creare un federalismo positivo indispensabile al progresso. È auspicabile che i sindaci, i governatori e le assemblee degli Stati si mettano a capo del movimento.

Incoraggiare la collaborazione al livello delle metropoli

Il governo federale non può, e non deve, forzare le varie comunità di una regione urbana a risolvere i propri problemi. Si può però incoraggiare la cooperazione e la pianificazione regionale aiutando coloro che desiderano intraprendere questi sforzi, ma che non hanno a disposizione né personale qualificato né altri mezzi indispensabili. Questo nuovo Ministero dovrà avere dei servizi regionali nelle varie città al fine di poter dare, se richiesta, la propria assistenza nell'elaborazione dei piani urbanistici.

Si tratta di creare una rete di trasporti in modo da decongestionare le nostre città e favorire gli spostamenti individuali verso il luogo di lavoro, scuole e divertimenti. Propongo altri programmi per i quali l'assistenza federale sarà subordinata alla preliminare elaborazione di piani di sviluppo a lungo termine. Ovunque possibile, senza ledere le esigenze vitali, i programmi esistenti saranno adattati alle necessità della pianificazione urbana. Molte attrezzature pubbliche di base, come l'acqua ed il risanamento, che sono le necessità principali delle nostre città, sono ormai vecchie e abbisognano di una revisione completa; l'incremento demografico richiederà inoltre sforzi sempre crescenti per il futuro.

Tali attrezzature di base presuppongono, per la loro stessa natura, una collaborazione tra le comunità vicine. Propongo una gamma di sovvenzioni alle collettività locali per la costruzione di nuove attrezzature di base con una dotazione di 100 milioni di dollari inseriti nel bilancio del 1966.

La sovvenzione sarà accordata solo se esiste un piano di sviluppo regionale e per i progetti concordanti con questo piano

Uno degli ostacoli principali per l'elaborazione di programmi razionali sta nella difficoltà di ottenere i terreni necessari agli edifici pubblici ed altre attrezzature. Nel caso in cui si preveda un incremento di popolazione, ed in funzione di esso, bisognerebbe poter acquistare un terreno in anticipo, indipendentemente dalla sua utilizzazione futura, in modo da poterlo avere a disposizione al momento opportuno. Propongo quindi un programma federale di aiuto finanziario che permetta l'acquisto di riserve di terreni. Saranno così disponibili sovvenzioni federali che serviranno a coprire gli interessi sui prestiti contratti da collettività pubbliche, e questo per 5 anni, in modo da sostenere tale peso durante il periodo che precederà la costruzione delle attrezzature.

Nel solo anno 1964 si sono urbanizzati 400.000 ha. di terreno. Via via che le nostre città si espandono, troppo spesso si viene a creare quello squallore e quello sperpero che comunemente chiamiamo anarchia urbana. Talvolta ci accorgiamo anche di aver costruito nuovi tuguri nelle periferie. Alcuni dei nostri programmi sono destinati a fermare tale movimento aiutando i poteri municipali ad organizzare l'espansione delle loro città. Si doveva tuttavia far sempre affidamento, per la maggior parte delle nostre costruzioni, sugli imprenditori e sugli investimenti privati. Questi però spesso non dispongono di mezzi finanziari sufficienti ad assicurare un elevato livello di sviluppo. Propongo quindi un programma di prestiti privati garantiti dallo Stato, con possibilità di riscatto delle ipoteche da parte del governo federale, per finanziare l'acquisizione e la sistemazione di terreni per complessi edilizi completamente nuovi e per quartieri previsti da un piano. Il programma, oltre a favorire la costruzione di zone suburbane piú « umane », permetterà altresí di finanziare la costruzione di quartieri completamente nuovi ai confini delle città. Mettendo a disposizione alloggi a basso e medio reddito in zone suburbane, questi nuovi blocchi edilizi permetteranno di decongestionare i « ghetti » dei centri urbani.

Tale programma sarà completato da un aiuto finanziario da

parte del governo federale alle società di sviluppo degli Stati. Grazie a questo programma le collettività pubbliche potranno acquisire, attrezzare e poi rivendere i terreni agli imprenditori privati che vi potranno costruire nuovi quartieri.
L'attuazione di questi programmi dipenderà dall'esistenza di piani regionali d'espansione, con i quali i progetti sovvenzionati dovranno essere coerenti.
Scopo di questi programmi è quello di incoraggiare piani a lungo termine, se vogliamo evitare l'anarchia e la costruzione di nuove abitazioni scadenti e se vogliamo stabilire norme che assicurino un ambiente corretto per i futuri abitanti delle città qualunque sia la loro razza o il loro reddito. Inoltre, questi programmi permetteranno la creazione di zone suburbane meglio urbanizzate, in quanto avranno permesso l'acquisizione e l'attrezzatura dei terreni prima che il loro prezzo aumenti in vista dell'imminente urbanizzazione.

I mezzi di pianificazione urbana
L'elaborazione di un piano di espansione di una regione metropolitana richiede un personale specializzato e qualificato che di norma non è mai sufficiente perché molte città non hanno i mezzi per pagarlo. Per venire incontro a queste esigenze propongo quindi di creare un « Istituto di Sviluppo Urbano » che farà parte del nuovo Ministero ed aiuterà a formare dei responsabili locali nelle diverse discipline concernenti l'amministrazione e la pianificazione.
Esso concederà agli Stati e alle città delle sovvenzioni per studi e lavori di base indispensabili alla programmazione a lunga scadenza. Sovvenzionerà altresí le ricerche per lo sviluppo di nuove tecniche che permetteranno la riduzione di costi di costruzione, di abitazione e delle attrezzature.

Commissione nazionale provvisoria
La pianificazione urbana richiede non soltanto volontà di riuscita, spirito di cooperazione e mezzi piú vasti, ma abbisogna altresí di conoscenze piú precise di quelle che attualmente si hanno. Si devono prendere in esame le varie leggi sulla costruzione, il modo per semplificarle ed uniformarle e come le norme nel campo dell'abitazione debbano venire potenziate per evitare la costruzione di abitazioni scadenti.
I regolamenti nel campo della pianificazione si ripercuotono pure sul costo e sulla forma di sviluppo. Bisogna quindi riuscire a rendere la pianificazione coerente con uno sviluppo razionale. Pochi fattori hanno tanta influenza sui costi, speculazione fondiaria ed orientamento dell'impresa privata sull'interesse generale, quanto le politiche fiscali, federali e locali. Anche queste devono essere analizzate per poterle utilizzare nel miglior modo possibile nel pubblico interesse.
Occorre infine stabilire norme piú realistiche e piú adatte allo sviluppo suburbano. Anche quando le autorità locali desiderano impedire l'anarchia e la degradazione, salvaguardare la natura ed assicurare alloggi decenti e duraturi, fanno fatica a redigere norme che gli imprenditori privati dovranno rispettare. Bisogna dunque studiare norme che siano nello stesso tempo finanziariamente realizzabili ed umanamente desiderabili.
Per lo studio di questi problemi, propongo la costituzione di una Commissione nazionale temporanea di leggi, pianificazione, fiscalità e norme di sviluppo. Penso che da questo organismo, affetto da un nome cosí barbaro, matureranno gli strumenti di un radicale miglioramento di qualità della città americana.
Questo complesso di programmi dovrà aiutarci a pensare ed agire al di là delle frontiere storiche, al fine di migliorare la vita degli abitanti delle nostre città.
Non che una simile pianificazione sia un rimedio assoluto o un toccasana. Essa dovrà essere elastica ed adattarsi ai cambiamenti; e non si dovrà aspettare che i piani siano ultimati prima di occuparci delle necessità piú urgenti delle varie regioni.
Mi auguro che negli anni futuri, i programmi federali siano sempre piú in armonia con la pianificazione urbana, giacché solo affrontando in questo modo i problemi si potrà sperare di raggiungere l'utilizzazione massima delle risorse sia federali che locali.

Ambiente fisico
La qualità dell'abitazione americana la si deve allo spirito di iniziativa ed alla vitalità degli imprenditori privati: dobbiamo ad essi, infatti, che gli abitanti del nostro paese sono il popolo meglio sistemato del mondo.
I nostri programmi federali di abitazione sono destinati ad assecondare lo sforzo privato e ad affrontare quelle necessità urgenti che sono risolvibili unicamente per mezzo di un'azione governativa.
Dopo la seconda querra mondiale il mercato degli alloggi si è ripreso e sono state costruite case per un numero sempre crescente di cittadini. Questo sforzo è stato coronato da un successo insperabile. Il problema che dobbiamo ora prendere in esame è però un altro. Costruire, non basta piú. Occorre creare unità di vicinato e vere comunità, il che significa che si devono costruire servizi sociali ed attrezzature contemporaneamente agli alloggi. Ciò significa pure che dobbiamo costruire in modo che ogni individuo viva in un ambiente gradevole e possa provare il vero senso della comunità.
Per raggiungere questi nuovi obiettivi dovremo cercare di orientare, modernizzare e semplificare i programmi di costruzione. Chiederò al Congresso di iniziare tale riforma entro quest'anno, pur perseguendo i programmi che porteranno già un aiuto indispensabile. È nostro desiderio incrementare considerevolmente il numero degli alloggi a basso e medio reddito, cioé per i piú bisognevoli, grazie ad un insieme di mezzi vecchi e nuovi che devono convergere per raggiungere un unico scopo. Vogliamo anche che le collettività, che fruiscono di un aiuto federale, applichino rigorosamente i regolamenti nel campo dell'abitazione, per aumentare la lotta contro le abitazioni scadenti.
Una tale insistenza sarebbe però poco realistica e spesso poco desiderabile, se non venissero proposte soluzioni di ricambio ragionevole. Potremmo tentare proponendo:
– l'assegnazione di alloggi ad un gruppo abbastanza esteso di famiglie a basso e medio reddito per permettere loro di vivere in abitazioni decenti;
– l'assegnazione di alloggi agli sfrattati per applicazione di leggi e decreti o in seguito ad operazioni sovvenzionate dal governo federale per la costruzione di autostrade ai fini del rinnovamento urbano;
– l'utilizzazione di crediti riservati sia per il rinnovamento urbano che per i pubblici programmi d'abitazione volti a rimodernare gli alloggi esistenti al fine di renderli accessibili alle famiglie a basso reddito. Non v'è alcuna ragione, infatti, di demolire e ricostruire alloggi che potrebbero essere risistemati e resi migliori;
– l'intensificazione, nel campo del rinnovamento urbano, dell'edilizia residenziale e del rimodernamento su scala d'insieme di quartieri.
Tali strumenti, associati alla costruzione di alloggi con fondi pubblici e programmi di prestiti diretti, aumenteranno certo il nostro attuale sforzo. Essi dovranno infatti procurare un aiuto diretto per l'alloggiamento di un milione di famiglie

durante i prossimi quattro anni. Inoltre, aumenteranno l'elasticità di creazione delle unità di vicinato.

L'assegnazione-alloggio

L'assegnazione di alloggi è lo strumento piú decisivo tra i nuovi sistemi per la trasformazione delle città americane.

Finora, i programmi governativi di aiuto alle famiglie di modesto reddito erano rivolti sia a finanziare direttamente le costruzioni, sia a concedere agli imprenditori privati dei prestiti ad un tasso d'interesse inferiore a quello di mercato. Proponiamo ora di completare questo insieme di programmi mediante un versamento diretto di una parte dell'affitto ai locatari meno abbienti. Gli stessi alloggi saranno costruiti da imprenditori privati, su garanzia dell'Amministrazione federale dell'Abitazione (*Federal Housing Administration*) e, se necessario, con riscatto delle ipoteche da parte dell'Associazione Nazionale Federale delle Ipoteche (*Federal National Mortgage Association*). L'aiuto federale verrà però effettuato principalmente sotto forma di assegnazione-alloggio alle famiglie in possesso dei requisiti necessari.

Tale mezzo sarà molto piú efficiente e vantaggioso dei programmi di prestito ad un basso tasso di interesse perché:

– per la sua elasticità, permetterà di aiutare piú persone che non fosse possibile prima, in quanto comprenderà una piú vasta gamma di reddito; verrà cosí ad essere considerevolmente aumentata la disponibilità di alloggi per famiglie a medio reddito;

– l'assegnazione sarà piú direttamente aderente ai redditi della famiglia. Piú basso sarà il reddito piú alta sarà l'assegnazione, a differenza di quanto avviene nel programma attuale di prestiti diretti in cui l'importo della sovvenzione è uguale per tutti gli occupanti di alloggi costruiti con l'aiuto dello Stato qualunque siano le loro necessità reali;

– l'ammontare della sovvenzione potrà essere ridotto allorché i redditi della famiglia aumenteranno. L'assegnazione stessa sarà annullata quando i redditi avranno raggiunto un certo livello, cosicché si eviterà di continuare ad aiutare, come spesso succede, coloro che non ne hanno piú bisogno;

– non sarà piú necessario sfrattare coloro i cui redditi avranno superato il limite al di sotto del quale l'aiuto era concesso;

– il sistema sarà sufficientemente elastico da permettere di incoraggiare la costruzione di collettivi in cui potranno trovar posto una certa mescolanza di popolazione. Non sorgerà cosí il pericolo della segregazione secondo il livello di vita né l'esigenza di essa, in quanto tale segregazione toglie parte della ricchezza e della varietà della vita urbana.

A lunga scadenza, tali misure potranno rivelarsi lo strumento piú efficace della nostra politica in materia di abitazione. Allo scopo di avere ogni probabilità di successo, limiteremo la sua applicazione a delle categorie di necessità accuratamente definite.

Saranno presi in esame anche i seguenti programmi:

– alloggi locativi o cooperativistici destinati a quelle famiglie con redditi non molto alti che sono state sfrattate in seguito ad operazioni immobiliari o che attualmente vivano in alloggi al di sotto delle norme. La sovvenzione permetterà loro di pagare o di restituire i prestiti ipotecari garantiti dal governo;

– accesso alla proprietà a persone sfrattate o residenti in alloggi al di sotto delle norme per le quali è previsto un aumento del reddito e che potranno diventare eventualmente proprietari del loro alloggio;

– possibilità di scelta di alloggi alle persone anziane con redditi insufficienti. Il programma dei prestiti diretti in vigore sarà mantenuto al suo attuale livello con i crediti già concessi dal Congresso. È mia intenzione assicurare un aumento costante del numero degli alloggi costruiti con l'aiuto del governo federale, destinati alle persone anziane.

Su queste basi il programma di assegnazione-alloggi dovrebbe permettere il finanziamento di oltre 500.000 abitazioni nei prossimi quattro anni consentendo inoltre di soddisfare meglio le necessità sociali dei singoli abitanti. Se i risultati saranno buoni come prevediamo, si potrà eliminare progressivamente la maggior parte dei prestiti a basso tasso di interesse.

Il rinnovamento urbano

Nel passato, i nostri sforzi sono stati accentrati essenzialmente sulla nuova costruzione, mentre spesso è possibile migliorare, ammodernare e ricostruire alloggi esistenti a minor costo sia dal punto di vista finanziario che da quello umano. Un ammodernamento intensivo può anche permettere di rendere abitabili alcuni quartieri dichiarati attualmente insalubri. In questo si potranno raggiungere gli obiettivi prefissi nel campo dell'abitazione senza dover staccare le persone dai propri amici e vicini abituali. Si potrà talvolta raggiungere lo stesso obiettivo aiutando le autorità locali a cedere in affitto alle famiglie che possono pagare solo basse pigioni, alloggi conformi alle norme.

Approvo il cambiamento del sistema di costruzione finanziata dallo Stato per utilizzare piú facilmente i crediti per l'acquisizione e l'ammodernamento di alloggi esistenti, e permettere alle collettività locali di mettere a disposizione delle famiglie che non possono pagare affitti elevati, alloggi conformi alle norme. Ciò permetterà particolarmente di procurare alloggi alle famiglie numerose.

Approvo altresí l'utilizzazione dei crediti riservati al rinnovamento urbano per aiutare, da un lato, i proprietari meno abbienti a rimodernare i propri alloggi, e dall'altro le società non a scopo di lucro a migliorare e a mantenere alloggi ed affitti accessibili a famiglie modeste. Proporrei la concessione dei crediti sotto forma di prestiti a basso tasso di interesse per l'ammodernamento di alloggi nel quadro del rinnovamento urbano, onde evitare la degradazione degli alloggi esistenti.

I programmi esistenti

Chiedo al Congresso di continuare, dopo modifiche, i programmi in vigore che ci sembrano rispondere meglio alle necessità piú impellenti; devo però informarvi che è mia intenzione ridurli o anche sopprimerli qualora strumenti nuovi e piú elastici si saranno rivelati piú efficaci. Occorreranno crediti per continuare il programma di costruzione di alloggi nuovi e un programma di ammodernamento.

Chiedo che per l'anno fiscale 1966, il programma di riscatto di ipoteche a tasso di interesse inferiore a quelli di mercato venga proseguito e ciò a un ritmo annuale di 40.000 alloggi supplementari destinati a famiglie a medio reddito. Bisogna tuttavia riconoscere che i vantaggi offerti da questo programma diminuiscono mano a mano che lo sbalzo tra i nostri tassi di interesse e quelli del mercato privato si riduce per il crescente costo dei prestiti federali; vi chiedo di sostenere anche i nostri sforzi in favore del programma di costruzione di alloggi universitari che stenta a rispondere alla sempre piú crescente richiesta dovuta all'aumento degli studenti.

Chiedo che i crediti stanziati per i programmi di rinnovamento urbano siano aumentati e raggiungano i 750 milioni di dollari all'anno nel 1968. Tale programma si è rivelato molto efficace nelle nostre città. Abbiamo comunque imparato, talvolta a nostre spese, che non basta demolire gli immobili vetusti e ricostruirne dei nuovi per eliminare i tuguri e creare delle unità di vicinato.

È utilizzando i crediti per ricostruire gli alloggi già esistenti e portando un aiuto piú sostanziale e piú adatto alle famiglie sfrattate in conseguenza di un'operazione di rinnovamento che questo programma risponderà in modo piú efficace ai bisogni che tende a risolvere. Continueremo ad utilizzare i crediti destinati al rinnovamento urbano per rivitalizzare i quartieri industriali e commerciali, base economica del centro delle città. Ma è sullo sviluppo delle zone residenziali che tale programma dovrà porre l'accento affinché tutti gli strumenti a disposizione, dal programma di lotta contro la miseria fino a quello dell'educazione e della costruzione, convergano per creare comunità umane sempre piú ricche nelle città.

Per raggiungere questo obiettivo, le città dovranno stabilire programmi a lunga scadenza che tengano conto delle necessità di alloggi e delle esigenze sociali. Chiedo dunque che tutte le città di oltre 50.000 abitanti elaborino un programma collettivo di rinnovamento come condizione per la concessione di una sovvenzione del governo federale per il rinnovamento urbano. Tali programmi permetteranno di avere un piano di sviluppo e uno scadenziario per i settori in corso di degradazione, ed integreranno le attrezzature sociali e scolastiche sul piano delle costruzioni stesse.

Attrezzature di vicinato

Ogni comunità deve offrire una dimensione supplementare alle possibilità della vita quotidiana; deve rispondere alle necessità individuali piú impellenti e fornire luoghi di svago e di incontro.

Propongo quindi un nuovo programma di sovvenzioni particolari che permettano ai governi locali di costruire dei centri polivalenti riservati alla salute, ai divertimenti e alle attività culturali della comunità. In stretta connessione con i programmi d'abitazione, esso permetterà alle operazioni di rinnovamento urbano e di pubblica costruzione di alloggi di raggiungere il nostro obiettivo che è quello di dare un senso alla vita della comunità. Tali centri non dovranno tuttavia apparire degli esempi interessanti ed isolati, ma costituire parte integrante di un piano di insieme che mira ad elevare il livello di vita degli abitanti delle zone meno favorite. È quindi per questo che chiedo che tali sovvenzioni siano concesse, nelle città che partecipano alla lotta contro la miseria, solo se in accordo con un programma d'azione già approvato.

Abbellire la città

Nel mio messaggio sulla bellezza dei luoghi naturali, avevo sottolineato che la maggior parte dello sforzo per la preservazione di esse avrebbe dovuto essere fatto nelle città. Propongo di cambiare il programma degli spazi verdi, di ampliarlo in modo da permettere alle autorità locali di acquisire e sistemare dei piccoli parchi e giardini pubblici, viali e terreni di gioco.

Chiedo molte sovvenzioni particolari per le città, destinate a sistemare i paesaggi urbani, a piantare alberi, a migliorare i parchi pubblici ed a promuovere tutti quei provvedimenti che permettono di portare la bellezza e la natura.

Ma la bellezza non è solo una questione di alberi e di parchi. L'attrattiva delle città sta nella forma architettonica degli edifici, degli immobili e dell'insieme delle unità di vicinato. Intendo prendere altri provvedimenti per assicurare che l'architettura degli edifici pubblici non rechi bruttezza e monotonia. Anche in questo campo, però, come in tanti altri, la realizzazione dei nostri desideri dipende dall'interesse e dall'impegno delle autorità locali e di ciascuno di noi.

Conclusioni

Questo messaggio delinea appena una parte del sempre maggior sforzo richiesto per il miglioramento della vita delle città americane.

La creazione di impiego, la lotta contro la miseria, i programmi di istruzione e di sanità, la preservazione dei luoghi naturali e la lotta contro la polluzione fanno parte integrante di questo sforzo.

Non dobbiamo neppure dimenticare che la maggior parte dei nostri programmi sono destinati a tutti i cittadini attraverso l'intero paese. Non vogliamo trascurare coloro che vivono nelle fattorie, nei villaggi e nelle piccole città. Molti di questi programmi sono stabiliti per favorire i piú poveri ed i meno abbienti. Il nostro scopo è quello di dare ad ogni cittadino la possibilità di raggiungere la pace ed il benessere.

In questa ricerca, il futuro della città americana avrà un ruolo importantissimo. Attualmente può esserci una minoranza privilegiata, ignara di ciò che realmente succede. Ma non è che una minoranza. Per gli altri, le condizioni di vita sono collegate in modo ineluttabile al tipo di comunità in cui vivono. Le abitazioni malsane, lo squallore, i delitti, l'ammassamento, la crescita e la degradazione ledono la vita di ciascuno di noi. Coloro che vogliono godere dei magnifici parchi di alcune nostre città si rendono immediatamente conto che né la ricchezza, né la situazione sociale possono proteggere dagli attacchi della società. Ci troviamo di fronte a delle incognite e stiamo ancora brancolando in cerca di soluzioni. I prossimi dieci anni saranno ancora sulla base dell'esperienza. Non dobbiamo temere che un'uniformità monotona proveniente da un solo cervello si installi nelle nostre città. Ciascuna di esse sceglierà la propria formula di sviluppo per collegare le comunità tra di loro o per creare regioni metropolitane completamente nuove. Cercheremo nuovi mezzi per ristrutturare le nostre zone suburbane e i trasporti, nuove tecniche per mettere la bellezza al servizio di ognuno e per abbellire i luoghi in cui viviamo. Tale sforzo deve essere il primo pensiero dei nostri uomini di valore, ed è con una visione generosa e molta immaginazione che i nostri responsabili dovranno rispondere.

Penso che le proposte oggi presentate possano essere considerate come la prima tappa di questo lavoro. Esse dovranno permetterci di vedere la città come è in realtà: un vasto insieme di abitazioni e di comunità, un insieme di cittadini con le loro necessità, le loro speranze e le loro delusioni. La città può rispondere alle loro aspirazioni come può distruggerli sia nell'anima che nel corpo giacché nel cuore di tutto ciò vi è la volontà di preservare, in questo mondo moderno, valori antichi quanto la nazione e la civiltà da cui proviene. Operiamo nelle nostre città per soddisfare le esigenze di sicurezza, di lavoro e per ottenere un sistema di vita conveniente. Vogliamo creare una città dove gli uomini e le donne possano soddisfare le proprie aspirazioni, dove la cultura e la ricchezza che provengono dalla diversità, allarghino i nostri orizzonti e aumentino le nostre speranze. Miriamo anche ad un'altra cosa. La città americana deve essere anche un insieme di comunità a cui ogni singolo individuo ha il diritto d'appartenere. Ciascun individuo deve sentirsi al sicuro nelle strade e presso i propri amici. Deve essere il luogo dove il rispetto di se stessi e la dignità di un individuo sono rafforzati dal rispetto e dalla stima dei vicini, dove ognuno di noi potrà trovare la soddisfazione ed il calore che provengono dalla consapevolezza di appartenere ad una comunità umana. È ciò che l'uomo cercava all'alba della civiltà ed è ciò che noi oggi cerchiamo.

Forme e strutture giuridiche delle aree metropolitane negli Stati Uniti

di Giancarlo Mengoli

Premessa

Il problema dell'organizzazione amministrativa e della pianificazione delle aree metropolitane [1], benché non nuovissimo, è oggi il piú urgente in materia urbanistica ed in specie in quel ramo del diritto amministrativo e costituzionale che si occupa di urbanistica, assumendo sempre piú aspetti autonomi, per quanto in arretrato rispetto alla scienza urbanistica, piú libera di aderire alle forme rapidamente evolventesi della realtà.

Lo studio delle forme giuridiche e delle tendenze in atto nelle aree metropolitane degli Stati Uniti è di estremo interesse. Anzitutto, perché le forme di governo locale negli Stati Uniti sono le piú varie, dipendendo dalle differenti legislazioni dei singoli Stati, e soprattutto le piú elastiche, in quanto la vasta autonomia giuridica delle amministrazioni locali, basata sul principio dell'*home rule*, permette un adeguamento delle strutture giuridiche alla realtà assai piú rapido che nei rigidi e centralizzati sistemi del continente europeo.

Il fenomeno dell'*exploding metropolis,* dovuto all'enorme accrescimento della popolazione urbana, e specialmente alla trasformazione progressiva della popolazione rurale in popolazione urbana, di contro alla espansione territoriale della città, dovuta in gran parte alla nascita di sobborghi residenziali a bassa densità di abitanti, così come la concentrazione delle industrie nelle aree piú spiccatamente urbanizzate, ha portato negli Stati Uniti, come ovunque nel mondo, ad una prima importante conseguenza giuridica: alcune città, di fatto, si sono espanse oltre i confini giuridicamente da lungo tempo stabiliti, invadendo altre circoscrizioni, causando perciò numerosi conflitti di funzioni e di competenze, anzi di giurisdizioni, tra enti territoriali forniti di un'autonomia così vasta da poter essere definita come una quasi sovranità.

Il concetto di comunità metropolitana

Come fenomeno considerato globalmente, la comunità metropolitana è stata oggetto di studio, negli Stati Uniti, sin dal 1922, quando il Gras [2] nella sua qualità di economista, sottolineò l'interdipendenza economica dell'area urbana centrale e delle aree esterne, costituenti una struttura unica con funzioni di reciproca utilità. Da un punto diverso e piú ampio di vista, ma sempre su di un piano tecnico, il Mc Kenzie [3] ha posto in evidenza l'effetto del sistema di trasporti dell'era dell'automobile, considerando una unità funzionale quella nella quale gravitano i trasporti automobilistici di persone, principalmente i viaggi quotidiani per ragioni di lavoro, la cui distanza massima, corrispondente alla distanza massima dal centro, segnerebbe i confini dell'area metropolitana.

Una visione piú complessa ha il Bogue [4] quando delinea la « comunità metropolitana » come un complesso di sotto-comunità interdipendenti ed interfunzionanti, le quali, a loro volta, sono sottoposte alla dominante metropoli. Il sistema cosí delineato ci appare basato su di una diversificazione, per ragioni di specializzazione funzionale, delle varie comunità, le quali soddisfano e i diversi bisogni della comunità metropolitana e, reciprocamente, i propri. Indubbiamente, oltre all'aspetto economico (che verrà a parte consacrato nel concetto di *trade area*) e quello legato alla rivoluzione dei trasporti, la interpretazione funzionale della comunità metropolitana ci appare piú soddisfacente.

Vance e Smith [5] insistono sostanzialmente nella suddetta divisione gerarchico-funzionale, suggerendo la funzione come unico criterio distintivo, invece del criterio meramente quantitativo referentesi all'estensione della città o alla popolazione, e aggiungendo che, mentre tutte le metropoli sono grandi città, non tutte le grandi città sono metropoli, perché il numero degli abitanti è un fattore concomitante, mentre la funzione è l'unico carattere distintivo.

L'aspetto funzionale è stato sviluppato e differenziato ulteriormente dal Florence [6] colla sua proposizione di uno schema gerarchico a piú livelli della struttura della comunità metropolitana. Sono state cosí considerate come essenziali tre funzioni urbane insistenti sullo stesso territorio, sia pure con aree di diversa estensione.

Anzitutto la funzione metropolitana (oltre un milione di persone) di cui sono caratteristiche le attività finanziarie, industriali e commerciali in genere, l'editoria e la stampa, le attività scientifiche ed artistiche. Segue la funzione della grande città (da 200.000 a 1.000.000 di abitanti) caratterizzati dal commercio all'ingrosso, servizi pubblici e dai giornali. Infine la funzione della città media (da 25.000 a 200.000 abitanti) cui appartengono la gestione dei luoghi di utilità pubblica, l'edilizia, i servizi professionali (insegnanti, professionisti), ristoranti, caffè e bar ed il commercio al minuto.

È stata anzitutto (nel 1930) considerata area metropolitana (*Standard Metropolitan Area*) la zona comprendente la città (eretta in municipio) e le circoscrizioni territoriali intorno, avente una densità di non meno di 150 abitanti per miglio quadrato, ed altresí le circoscrizioni contigue alla città, anche con minore densità, se circondate da minori circoscrizioni che abbiano il prescritto indice di densità. Successivamente (1950) il concetto è stato ampliato ed oggi è considerata S.M.A. ogni città con almeno 50.000 abitanti. Se due città o piú, con popolazione non inferiore alla detta, giacciono a distanza non superiore a 20 miglia l'una dall'altra, sono ordinariamente incluse nella stessa S.M.R., anche se si trovano in Stati diversi...

Il concetto di area metropolitana

In pratica è estremamente difficile stabilire sia il concetto sia i confini fisici di un'area metropolitana. Infatti l'area stessa appare diversa a seconda che si usino differenti criteri o punti di vista.

Dal punto di vista economico, nonostante tali difficoltà, specie in regioni ampiamente industrializzate ed urbanizzate, come elemento distintivo di una struttura metropolitana, deve considerarsi l'interdipendenza economica tra il centro e le aree tributarie, su di una base di servizio economico permanente, piú che di approvvigionamenti (secondo il criterio del Florence) e conseguentemente l'azione di intervento pubblico, specie nella pianificazione urbanistica, si deve attuare su basi oggettive, prescindendo dalle circostanze formali.

Dal punto di vista dei pubblici servizi e del sistema dei trasporti, l'area va definita parimenti su basi ottimali di costo, prescindendo dalle circoscrizioni giuridiche esistenti.

Dal punto di vista sociologico, si tende parimenti ad un'azione di intervento unitaria in una zona con identici caratteri, o se con caratteri diversi, in una zona frazionata in diverse comunità strettamente interrelate ed interdipendenti. L'esistenza di interessi comuni porta infine alla definizione di un'unica

power area da cui dipende anche l'esigenza e l'esistenza di comuni funzioni politiche, e da cui parte un'innegabile spinta verso l'unificazione.
Di estrema importanza è infine la definizione dell'area fiscale metropolitana, ai fini di una razionale distribuzione degli introiti fiscali ed una corrispondenza reale tra imposizione e servizi. Ciò si è tanto piú reso evidente negli Stati Uniti, ove le circoscrizioni centrali delle metropoli, in generale non adibite a residenza, hanno bassi introiti fiscali per tale ragione (e perché i contribuenti piú ricchi abitano nei distretti esterni) mentre sopportano costi per servizi e pubbliche utilità fornite, in gran parte, a persone non residenti e quindi non contribuenti. È questo l'aspetto piú evidente e nello stesso tempo il motivo piú determinante per una organizzazione delle aree su base razionale.
In pratica, le aree definite con tali criteri non sono sempre coincidenti, sicché, non manifestandosi grandi differenze, una definizione del concetto ed una sua concreta delimitazione dovrà contemporaneamente tener conto dei vari criteri. Altra difficoltà è l'attuale momento dinamico di tali aree, sicché la delimitazione concreta deve essere effettuata tenuto conto del futuro sviluppo dell'area stessa. In questa direzione, è facile, specialmente sotto l'aspetto urbanistico, confondere il concetto di area metropolitana, con quello di regione metropolitana. Infatti, il concetto di regione deve essere anzitutto distinto da quelle di area urbana, in quanto la regione è soprattutto un'espressione geografica, cioè un mezzo di divisione del territorio da un punto di vista geografico. Né la regione è connessa di norma coll'esistenza di un'area metropolitana che può esservi o non esservi.
Come esempio di regione organizzata in modo autonomo e con estesi poteri, si può addurre la *Tennessee Valley Authority* [7] instituita con apposita legge e non per accordi tra i vari municipi e contee, come pure i similari *Ohio River Sanitary Commission,* il *Delaware River Basin,* il *Missouri Basin Inter Agency Committee* ecc., miranti, oltre che al controllo delle acque e della navigazione, anche alla pianificazione e sviluppo delle aree comprese nel distretto relativo.
È indubbio che esistano regioni che si possono definire metropolitane, in quanto in esse la metropoli è preponderante. La regione metropolitana è stata fatta coincidere, essenzialmente da un punto di vista economico, con la « major trade area » [8]. L'elemento differenziatore [9] rispetto alla regione di tipo ordinario è individuabile nella struttura della regione, che può essere nodale od uniforme.
La regione nodale (metropolitana) presenta spiccate caratteristiche rispetto alla struttura, essendo fornita di un centro preponderante ed assorbente; ai confini delle varie circoscrizioni che si sovrappongono, mentre i confini dell'area metropolitana talvolta fuoriescono e comunque si differenziano nettamente da quelli della regione; alla velocità di espansione, assai maggiore. Infine alla tendenza alla organizzazione, in cui l'area metropolitana tende ad organizzarsi in virtú anche del maggior potere politico che possiede.
Mentre la regione uniforme possiede scarsa o nulla velocità di espansione, struttura uniforme od a tipo rurale, non urbano, con scarse esigenze di mutamenti di struttura.
La regione metropolitana non coincide quindi con l'area metropolitana. Quest'ultima esprime solo un fenomeno urbano. Ciò benché da alcuni scrittori i due termini siano usati indifferentemente. Piú corretta, in luogo di regione metropolitana, ci pare l'espressione di regione di tipo metropolitano o nodale. Concetto simile ai precedenti è quello, già citato, di *trade area* [10] che dovrebbe indicare una piú ampia zona rispetto all'area metropolitana, economicamente interdipendente rispetto alla città, e cioè sostanzialmente il circostante territorio, anche non urbanizzato, economicamente tributario di una città, del quale la città stessa costituisce il principale mercato e centro finanziario. Riteniamo si possa dare anche a tale concetto il significato sostanziale di regione. Possiamo quindi definire come area metropolitana in senso stretto quell'insieme di territorio urbanizzato appartenente a piú circoscrizioni territoriali autarchiche, ma che da un punto di vista economico, politico, sociologico, ecc., appaiono come un'unica grande città [11] pur non perdendo la loro individualità. Questo per quanto riguarda il concetto. Difficile rimane in ogni caso stabilire in concreto i confini politici e legali [12] dell'area, di per sé in continua espansione.
Un tipo di area di particolare interesse, caratteristica degli Stati Uniti, è l'area metropolitana internazionale di cui si hanno esemplari ai confini col Canadà (Detroit, Buffalo) e col Messico (El Paso, S. Diego).

Problemi giuridici ed amministrativi

Il primo problema è anzitutto l'enorme numero [13] di enti ed organizzazioni che svolgono nell'area metropolitana la loro attività e che danno luogo al caratteristico fenomeno dell'*overlapping government,* per cui su di una stessa area geografica insistono numerosissime sfere di competenza intersecantesi fra di loro, di diversa dimensione territoriale e con caratteri diversi, come conseguenza del principio dell'*home rule,* che offre agli enti locali la piú ampia libertà associativa in ordine alle piú svariate funzioni, e del principio generale della decentralizzazione delle funzioni e dei poteri.
La necessità di nuove strutture giuridiche è comunque evidenziata dal problema della pianificazione urbanistica e soprattutto dal *comprehensive planning,* oltre che dal problema strettamente amministrativo.
Poiché un unico aggregato urbano deve necessariamente avere un piano urbanistico unico, è evidente che le soluzioni consorziali finora adottate hanno dimostrato una indubbia debolezza, derivante dalla mancanza di poteri giuridici atti a rendere efficace il piano stesso, essendo l'attività pianificatrice esercitata da uffici soforniti di poteri (*planning agencies*) che hanno in pratica solo funzioni consultive. I piani urbanistici infatti non hanno forza di legge, diversamente dai regolamenti edilizi (*zoning ordinances*) e emanati in virtú della *zoning power* [14] spettante costituzionalmente ai municipi. Sicché tra redazione ed attuazione del piano metropolitano si verifica una profonda frattura giuridica, con conseguente realizzazione dissociata e frazionata nel tempo del piano stesso a seconda della attività e delle possibilità finanziarie dei vari enti locali compresi nell'area.
Le stesse osservazioni possono farsi per il *comprehensive planning,* in cui si verifica una perdita di efficacia del piano al momento della sua realizzazione.
Non minori sono i problemi amministrativi derivanti dal fenomeno dell'*overlapping government.*
Numerosi sono anzitutto i conflitti di competenza e la confusione di attività. L'esistenza di cosí numerose e diverse organizzazioni amministrative genera conflitti e incertezze di giurisdizione, di competenza e di funzioni, specialmente in materia di polizia, di protezione sanitaria, e di rifornimenti idrici. La disorganizzazione metropolitana porta con sé enorme disparità di servizi, che va, da un'assenza totale, a sovrabbondanti servizi [15] in comunità con grandi risorse finanziarie.
Cosí come la diseguale distribuzione degli introiti fiscali, dipendente dalla diversa ricchezza, dei residenti nella diversa

zona nell'area metropolitana, e della collocazione delle industrie, con un conseguente enorme aggravio di spese per le aree centrali, d'altro canto povere di contribuenti, che debbono offrire servizi a persone in gran parte residenti nelle ricche comunità esterne [16] mentre nelle aree centrali si concentrano i quartieri poveri o gli edifici non residenziali.
Altri problemi sono stati individuati: ad esempio citiamo la sovrabbondanza di funzionari elettivi in quasi tutte le comunità metropolitane, la mancanza di coordinazione delle attività amministrative essenziali comuni all'area metropolitana nel suo complesso [17] ed attività amministrative complesse svolte da amministratori non professionisti, mal pagati e con poco tempo a disposizione, in centinaia di piccole comunità.
Sia quindi sotto l'aspetto del *physical planning* che quello del *comprehensive planning,* che infine quello della semplice attività amministrativa, la situazione attuale è generalmente ritenuta insoddisfacente, ponendo in evidenza la necessità di conferire all'area metropolitana adeguati poteri e strutture giuridiche, senza le quali ogni attività pianificatrice ed amministrativa rimane inoperante.

Soluzioni territoriali: a) *annessione,* b) *città-stato*

Le soluzioni prospettate ed adottate ad ovviare a tali inconvenienti sono le piú varie.
Le piú semplici sono quelle dell'estensione territoriale della città mediante modifica delle circoscrizioni:
a) Annessione di distretti attigui. È stata sperimentata [18] con leggi di portata generale o speciale. Ma benché tale soluzione sia la piú semplice ed efficace, in fatto si è potuta adottare raramente. Ad essa si oppongono quasi tutte le comunità interessate, sia per un punto d'orgoglio locale, sia, per alcune comunità privilegiate (particolarmente i sobborghi), per motivi di interesse, onde conservare l'esistente situazione senza aggiungere oneri addizionali alla propria amministrazione. Come interessante esempio di tale soluzione si può indicare tuttavia la città di Los Angeles, che ha ingrandito i suoi confini piú di settanta volte, ed accresciuto la sua area da 28 miglia quadrate nel 1850 a 451 miglia quadrate nel 1940 [19] Cosí come Houston nel 1949 ha raddoppiato la sua area con annessioni di territorio.
b) Fusione di città e contea. Poiché negli Stati Uniti gran parte delle città sono erette in municipi autonomi rispetto alla contea che li comprende, una delle soluzioni contemplate è quella di unificare sull'area della contea, in un unico ente locale, i due enti preesistenti.
È stato osservato tuttavia che tale soluzione non sarebbe sufficiente in nessuna delle quattordici grandi aree metropolitane (comprendenti diverse contee), mentre per le aree minori essa potrebbe costituire un passo avanti [20]. Tuttavia, unico esempio verificatosi negli ultimi quarantacinque anni, è la fusione di Ba-ton Rouge con la East Ba-ton Rouge Parish, in Luisiana. I vantaggi di tale fusione consistono nella eliminazione di una doppia organizzazione amministrativa, e della conseguente maggior facilità nei rapporti intermunicipali e con lo Stato. Gli svantaggi derivano principalmente dalla ristretta area interessata, per cui, come detto, essa è in genere inapplicabile alle grandi aree, per le quali d'altro canto si pone piú urgente il problema dell'organizzazione unitaria.
c) Città-stato. Per alcune tra le piú grandi città degli Stati Uniti è stata anche prospettata l'audace soluzione di ereggere in uno Stato speciale l'area metropolitana, sottraendo il territorio allo Stato in cui essa giace, onde avere una organizzazione fornita di pieni poteri legislativi, amministrativi e giudiziari. Tale speciale stato avrebbe la *central city* come capitale e l'area metropolitana come territorio.
Questa soluzione, coinvolgente problemi di confine dei vari Stati, è stata tuttavia considerata, al momento attuale, irrealizzabile, per motivi d'ordine giuridico, in quanto comporterebbe modifiche della Costituzione, dal lato formale, mentre sostanzialmente, a parte la forte resistenza di tradizioni storiche profondamente radicate, altererebbe profondamente la struttura economica dello Stato privato del territorio metropolitano, che sarebbe cosí impoverito delle sue maggiori ricchezze, aventi la loro sede nelle aree urbane.

Soluzioni funzionali: a) *forme federative,* b) *distretti speciali e Metropolitan Districts,* c) *soluzioni meramente funzionali*

Le piú frequentemente adottate forme di unificazione metropolitane sono limitate a determinate funzioni, inalterate le strutture ed i poteri dei municipi.
a) Soluzioni federative. Le soluzioni di tipo consorziale o federativo costituiscono la forma piú seguita per le organizzazioni di ogni genere con sfera di competenza territoriale piú ampia dei confini municipali [21] con relativa unione puramente funzionale, sull'esempio già offertoci dalle metropoli di Londra [22] e Berlino in Europa. Secondo tale schema, alcune funzioni vengono delegate all'ente centrale, mentre altre rimangono proprie dei singoli enti locali, sul modello costituzionale degli Stati Uniti. Ciò nonostante, tale schema non è stato finora realizzato, e le proposte avanzate in conformità sono sempre state respinte [23]. Solo nel Canada, a Toronto [24], è stata costituita una federazione metropolitana, comprendente dodici città in rapida espansione, oltre la città di Toronto; ciò con atto legislativo della provincia dell'Ontario, nel 1954.
L'organo principale di tale federazione è il *Metropolitan Council,* composto dal sindaco e da sette funzionari e consiglieri della città di Toronto, e dai presidenti dei consigli municipali delle altre dodici città. Ovviamente rimangono vivi e funzionanti i tredici enti locali che compongono l'area metropolitana, sia pur con diminuite funzioni [25].
Il principio federale è stato adottato negli Stati Uniti, in ridotte proporzioni, per il piano della città di New York, dove ai cinque *boroughs* (Manhattan, Brooklin, Bronx, Queens, Richmond) in cui New York è divisa [26] sono stati conferiti ridotti poteri amministrativi, ad esempio in materia di regolamenti edilizi, manutenzione di strade e di pubblici edifici, fognature, ecc. Attualmente ogni *borough* è rappresentato solamente da un presidente elettivo. Non si sono tuttavia nascosti alcuni svantaggi del federalismo urbano, poiché esso non elimina duplicazione di attività e di spese e conflitti di competenza tra gli enti locali.
b) Distretti speciali e *Metropolitan Districts.*
Nell'ambito del concetto federativo, la piú comune soluzione adottata finora è quella degli *Special Districts* e, meno frequentemente, quella dei *Metropolitan Districts* [27]. I primi sono nati dalla necessità di offrire un servizio o piú servizi connessi sull'area geografica tecnicamente piú adatta per ragioni di costo e di utilità, ma sempre piú ampia della città o della contea. Per esempio, numerosissimi [28] sono i distretti scolastici, sanitari, delle strade e autostrade, di protezione dal fuoco, cosí come pure i distretti rurali, per l'irrigazione e lo scolo delle acque, la conservazione del terreno, le bonifiche, ecc.
È evidente una tendenza dei distretti speciali, la cui attività si esercita sulla stessa area, a riunirsi in un unico *Metropolitan District,* per le necessità conseguenti sia alla pianificazione urbanistica in senso stretto, oltre che al " comprehensive planning ".
I citati distretti possono essere anzitutto istituiti con un accordo degli Stati interessati, come è per la New York Port Authority [29] ente con vasti poteri e funzioni complesse [30]

ancorché istituito con fini precisi, o con legge speciale, come è per la *Massachussetts Metropolitan District Commission,* che cura i parchi pubblici, i rifornimenti idrici, le fognature, ecc. per Boston e gli altri municipi nell'area di Boston, ente piú simile al tipo metropolitano del precedente.
La struttura giuridica di tali enti è regolata dall'atto costitutivo, contenuto in legge speciale o accordo interstatale seguito da leggi speciali.
c) Diversi caratteri hanno soluzioni meramente funzionali non sofianti in un distretto propriamente autonomo.
Anzitutto, la grande città può offrire, mediante accordo, i propri servizi ai municipi confinanti, espandendo cosí la loro area in scala piú economica [31].
Oppure, attraverso accordi meno formali, la cooperazione può essere basata su di uno scambio di servizi di vario genere.
Infine, possono essere creati speciali uffici, commissioni, enti, che offrono servizi ai partecipanti all'accordo consorziale, a spese comuni.
I vantaggi di queste soluzioni consistono nel fatto che esse rendono possibili l'esercizio di funzioni o l'offerta di servizio anche per municipi che non potrebbero esercitarli da soli, per ragioni economiche o tecniche. Gli svantaggi, è stato osservato, consistono principalmente nel fatto che tali soluzioni sono insufficienti nelle aree metropolitane, e contribuiscono ad aumentare conflitti e dispersione di attività.

Soluzioni organiche: Miami

Dal punto di vista giuridico, l'unica soluzione organica attuata mediante la creazione di un nuovo ente metropolitano, senza abolire i preesistenti enti locali, fornito di poteri legislativi esecutivi e giudiziari, è fino ad oggi, la *Dade County* che provvede all'area metropolitana di Miami [32].
Tale ente territoriale è stato creato, dopo uno studio delle soluzioni adottate a Toronto, con un emendamento, contenuto in legge costituzionale, alla Costituzione dello Stato della Florida, il 23 giugno 1955, modificato il 9 agosto 1956, e, dopo che la Corte Costituzionale della Florida aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'emendamento stesso, con un referendum nell'intero Stato, confermato nel 1958 e nel 1961 [33].
Il risultante Ente autarchico di *Dade County* è fornito di poteri legislativi uguali agli altri enti autarchici, sulla base del principio giuridico dell'*home rule.* L'organo legislativo è il *Board of county commissioners.* Rientra nella competenza dell'ente l'emanazione [34] di leggi e regolamenti in materia di:
– sistema elettorale di elezione dei membri del *Board*;
– conferimento al *Board* del pieno potere di approvare regolamenti ed altri atti relativi agli affari, proprietà ed amministrazione delle *Dade County,* stabilendo le sanzioni relative;
– imposizione di tasse ed imposte, nei limiti stabiliti dalle leggi;
– trasferimento di alcune o di tutte le funzioni esercitate previamente dai singoli municipi alla Contea stessa;
– modifica dei confini degli enti locali compresi nella Contea;
– adozione, secondo le procedure da stabilirsi, di un sistema secondo il quale i singoli municipi possono modificare la loro struttura costituzionale, adottata in base al principio dell'*home rule,* dopo di che ogni modifica di tale tipo sarà sottratta alla competenza legislativa dello Stato.
Lo Statuto (*Home rule Charter*) [35] adottato dalla *Dade County,* prevede (art. 1) come organo principale, il già detto *Board of Commissioners,* con funzioni legislative ed amministrative. Rientra nella competenza di tale organo ogni provvedimento in materia di strade e trasporti, servizi anticendi, sanità, imposte, parchi e terreni di ricreazione in genere, ed altre normali funzioni di competenza municipale.
Di particolare interesse è il potere di redigere ed approvare piani per lo sviluppo della Contea, di stabilire, coordinare ed approvare regolamenti edilizi, adottare ogni provvedimento in materia di edilizia, di risanamento e sviluppo urbano.
Altri organi sono il *County manager* (art. 2) e i vari dipartimenti in cui è divisa l'organizzazione amministrativa (art. 3).
Di particolare interesse è infine (art. 6) la *Metropolitan Court,* organo giudiziario della metropoli. I problemi di un'area metropolitana sono cosí risolti, senza abolizione degli enti municipali preesistenti, in un'ente autarchico di nuovo tipo, invece che con il consueto *Metropolitan District.* Tale soluzione appare essere la piú efficace dal punto di vista giuridico, a causa della stretta e funzionale connessione tra attività e poteri normativi, esecutivi e giudiziari.
L'esempio di Miami, espressione di una tendenza alla semplificazione, mediante riorganizzazione unitaria, dei vari Distretti, è il piú interessante e non tarderà, a nostro avviso, ad essere seguito.

Contributo degli Stati all'unificazione metropolitana

L'impulso alla centralizzazione ad ogni livello, è desumibile anche dall'attività delle amministrazioni Statali e Federali. I metodi usati dallo Stato per incoraggiare questa tendenza sono vari. Oltre all'espansione delle competenze dello Stato a spese delle amministrazioni locali in materia di istruzione, sanità, strade, edilizia, di grande interesse appaiono le iniziative assunte per incoraggiare la riorganizzazione.
a) anzitutto, mediante l'uso e il dosaggio di finanziamenti (*grant-in-aids*) condizionati qualitativamente in riferimento ad una riorganizzazione delle strutture esistenti [36];
b) attraverso atti legislativi, come in Miami, col trasferimento di poteri e di funzioni dalle piccole alle grandi unità urbane;
c) con la creazione da parte dello Stato di *Districts* ad hoc, in particolar modo in mancanza di iniziativa e di cooperazione dei municipi, cosa che si verifica non infrequentemente;
d) infine con l'assunzione diretta di funzioni e di attività da parte dello Stato.
L'azione degli Stati in favore della unificazione metropolitana è però fortemente ostacolata dalle radicate e fortissime tradizioni locali di autonomia ed autarchia, consacrate nel principio costituzionale dell'*home rule.*
Per quanto riguarda il controllo dei fondi trasmessi ai municipi, è stato inoltre obbiettato che tale sistema tende ad incoraggiare soluzioni imperfette e provvisorie e ritarda comunque una riorganizzazione completa e razionale [37].

L'azione del Governo Federale

L'azione del Governo Federale a favore della unificazione delle varie amministrazioni delle aree metropolitane è ugualmente notevole e basata principalmente sul *grant-in-aid.*
a) Attraverso tale sistema, l'azione del governo Federale viene esplicata in diversi settori, come l'*housing,* le risorse idriche, il controllo dell'inquinamento delle acque, gli aeroporti e installazioni militari, le autostrade e strade, il controllo dell'inquinamento atmosferico ed altri simili.
b) L'edilizia sovvenzionata e controllata pubblica, semi pubblica o privata costituisce certamente il settore in cui l'intervento federale è di maggior rilievo, in quanto il problema è considerato di rilevante interesse nazionale. Il primo organico intervento legislativo in materia, collegato alla depressione economica degli anni successivi al 1930, è costituito dal *National Housing Act,* seguito dalla creazione, nel 1937, della *United States Housing Authority,* l'ente incaricato di amministrare i fondi messi a disposizione dal governo federale.

Nel periodo postbellico l'intervento si è ampliato. L'*Housing Act* del 1954 è di particolare importanza, in quanto per primo prevede la concessione di finanziamenti su base metropolitana. Vengono, in virtú di tale legge, concesse, alle piccole città, sovvenzioni fino all'importo totale della spesa necessaria alla preparazione dei piani [39] urbanistici, e alle organizzazioni ed uffici statali, metropolitani o regionali per procedere alla pianificazione di aree metropolitane o regionali.
Negli anni successivi l'importanza della legislazione in materia di *housing* è divenuta sempre piú notevole [40].
c) Nel campo legislativo e di diretto intervento in materia urbana e metropolitana, l'azione del governo centrale è stata di entità trascurabile. Il Congresso ha ignorato i problemi urbani, mentre si è dimostrato attivamente interessato nei problemi rurali, emanando numerose leggi.
d) L'azione amministrativa federale è da riferirsi quasi esclusivamente all'*Advisory Committee on intergovernmental relations,* un organo di cui fanno parte i governatori degli Stati, i sindaci delle città, i membri del Senato e della Camera dei rappresentanti [41].
Detto organo, creato con una legge speciale nel 1959, che ha essenzialmente lo scopo di svolgere studi sulle relazioni tra gli enti locali, lo Stato, e il Governo Federale, ha sottolineato piú volte l'importanza dei problemi metropolitani.
e) Nell'annuale *State Legislative program,* specie in quello del 1965, una sorta di guida federale per l'attività legislativa degli Stati, avente unicamente funzione consultiva e di suggerimento [42], l'*Advisory Committee* ha incluso schemi di legge riguardanti una completa riforma di tutta la legislazione edilizia ed urbanistica [43] su base metropolitana, l'organizzazione amministrativa delle aree metropolitane, e i mezzi e le forme di assorbimento dei municipi nelle piú grandi aree.
Tale schema, di estremo interesse, contempla principalmente:
– il potere di ogni importante città di estendere i propri piani urbanistici o regolamenti edilizi oltre il proprio territorio, cioè sul territorio della contea (che costituisce autonomo municipio) che, prima di tale momento, era esente da limiti o regole edilizie (esclusa però ogni altra città);
– per le aree metropolitane, il progetto[44] prevede la creazione di enti metropolitani, comprendenti due o piú città con popolazione non inferiore a 50.000 abitanti, con piena personalità giuridica e competenza ben definita. Tali enti avranno in particolare il compito e i poteri di provvedere alla pianificazione dell'area e della regione metropolitana (quindi anche compiti di pianificazione territoriale), di provvedere ai servizi metropolitani, in specie ai trasporti, ai rifornimenti idrici e simili, ai parchi, strade, ecc.
Oltre alla piena personalità giuridica, gli enti progettati avranno anche potere legislativo o quanto meno regolamentare. Infine avranno il potere di espropriare, acquistare e vendere terreni e altri accessori, ed in genere di esercitare tutte le attività amministrative ed economiche connesse coi loro scopi. In particolare, potranno imporre tributi e contributi di miglioria sugli incrementi di valore delle aree, emettere obbligazioni e prestiti.
Quale principale organo di tali enti è previsto un consiglio metropolitano, composto da funzionari delle amministrazioni cittadine interessate, in primo luogo i sindaci. La creazione degli enti avverrà, secondo il progetto, mediante elezioni.
È stata altresí proposta la costituzione, in seno all'amministrazione federale, di un vero e proprio *Department of local affairs,* in luogo dell'*Advisory Committee* già citato.
L'interesse nei problemi di amministrazione locale è una ulteriore prova dell'influsso esercitato dai problemi metropolitani sulla attività politica e amministrativa degli Stati Uniti.
L'idea non è nuova, datando dal 1912 [45] e numerosi progetti di legge sono stati presentati, ma, benché essi fossero basati su seri e solidi argomenti, e specialmente sul loro fine di rappresentare adeguatamente gli interessi urbani, è stato sempre opposto il fatto che da una totale centralizzazione del genere nascerebbero difficoltà politiche insormontabili, per cui per quanto riproposto nell'aprile del 1965, il *Department of urban affairs* non è ancora realtà.

Conclusioni

Concludendo dobbiamo osservare come le esperienze e le soluzioni prospettate presentino aspetti interessanti, appunto in rapporto alle realtà diverse ed in continua evoluzione a cui esse sono applicate. Partendo da una struttura unicamente razionale, si tende ad un consolidamento delle varie strutture in un organismo unico. Questi tende successivamente a divenire organizzazione legale complessa ed unitaria, nonostante la resistenza degli enti locali interessati, mediante una tendenza al conseguimento di una piena personalità giuridica, che naturalmente tende a divenire autonoma e a conseguire sempre piú vasti poteri a spese dei municipi e dello Stato in cui si trova, con tendenza della metropoli ad instaurare rapporti diretti col Governo Federale.
In tale processo è determinante l'importanza della pianificazione urbanistica, che per i suoi caratteri dinamici, meglio si adatta da un lato alla realtà che si evolve e dall'altro deve prescindere dalle strutture esistenti, se inadeguate, proprio per la sua stessa funzione.
Indubbiamente sussistono forti difficoltà che tali tendenze non sempre riescono a superare. Anzitutto la resistenza di enti locali con lunga tradizione storica, e già legalmente costituiti. In secondo luogo la difficoltà di stabilire in concreto i confini di un'area che continuamente si espande – e tale argomento è il piú forte contro soluzioni meramente territoriali –. Infine, non bisogna dimenticare che ogni innovazione di tal genere ha profonde ripercussioni sul sistema costituzionale vigente ed implica, dal punto di vista formale, quasi sempre modifiche delle Costituzioni degli Stati, quando non anche – per certe soluzioni – della Costituzione Federale.
Appare in ogni caso evidente che i nuovi enti o governi metropolitani non tendono a sopprimere del tutto gli enti territoriali esistenti, ma a porsi come completamente nuovi ad un particolare livello e su di un'area propria, creando cosí, anche su di un piano giuridico, un nuovo tipo di città corrispondente alla funzione metropolitana che dianzi abbiamo esaminato e tentato di definire.

Giancarlo Mengoli

Note

1 Sulle aree metropolitane in generale:
N. S. B. Gras, *An introduction to economic history,* New York, 1922.
D. M. Bogue, *The structure of the metropolitan community,* Ann Arbor, 1949.
O. D. Duncan and Others, *Metropolis and Region,* Baltimore, 1960.
P. S. Florence, *Economic efficiency in the Metropolis,* in The metropolis in modern life, edited by Fischer, New York, 1955.
F. Hunter, *Community power structure,* Chapel Hill, 1953.
R. D. McKenzie, *The metropolitan community,* New York, 1933.
R. B. Vance and S. Smith, *Metropolitan dominance and integration,*

in The urban South, Chapel Hill, 1954.
Sui problemi di amministrazione e il sistema amministrativo in generale:
C. R. ADRIAN, *Governing urban America,* New York, 1955.
J. C. BOLLENS, *Special districts government in U. S.,* Berkeley, 1957.
R. H. CONNERY and R. H. LEACH, *The federal goverment and metropolitan areas,* Cambridge, 1960.
S. GREENE, *The problem of government in metropolitan areas,* in J. M. CLAUNCH, *The problem of government in Metropolitan areas: a simposium,* Dallas, 1958.
S. GREER, *Governing the metropolis,* New York, 1962.
L. H. GULICK, *The metropolitan problem and american ideas,* New York, 1962.
W. C. HALLENBECK, *American urban communities,* New York, 1951.
Metropolitan surveys: a digest, by The government affairs Found inc. Chicago, 1958.
W. S. SAYRE, *Governing New York City,* New York, 1960.
B. TABLEMAN, *Governmental organizations in Metropolitan areas,* Ann. Arbor, 1951
D. H. WEBSTER, *Urban planning and municipal public policy,* New York, 1958.
R. C. WOOD, *1400 governments,* New York, 1960.
Sugli specifici problemi delle aree metropolitane:
W. B. GRAVES, *American intergovernmental relations,* New York, 1964.
W. V. HOLLOWAY, *State and local government in United States,* New York, 1951.
V. JONES, *Local government in Metropolitan areas, in the future of cities and urban redevelopment,* Chicago, 1953.
A. F. MCDONALD, *State and local government in the United States,* New York, 1955.
J. C. PHILLIPS, *State and local government in America,* New York, 1954.
C. F. SNYDER, *American state and local government,* New York, 1950.
Su alcune speciali aree metropolitane:
DOYLE and OTHERS, *The government and administration of Florida,* New York, 1954.
E. HOOVER and R. VERNON, *Anatomy of a Metropolis* (*New York*), Cambridge, 1959.
A. LEPAWSKY, *Home rule for Metropolitan Chicago,* Chicago, 1935.
M. MUNGER, and OTHERS, *Decisions in Syracuse,* Bloomington, 1961.
E. SOFEN, *Miami metropolitan experiment,* Bloomington, 1963.
R. P. WOLF, *The Miami Metro: the road to urban unit,* Miami, 1960.

[2] N. S. B. GRAS, *An Introduction to economic history,* New York, 1922.

[3] R. D. MCKENZIE, *The metropolitan community,* New York, 1933.

[4] D. M. DOGNE, *The structure of the metropolitan community,* Ann Arbor, 1949.

[5] R. B. VANCE and. S. SMITH, *Metropolitan dominance and integration,* in the Urban South, Chapel Hill, 1954.

[6] P. S. FLORENCE, *Economic efficiency in the Metropolis, in The Metropolis in modern life,* New York, 1955.

[7] W. BROOKE GRAVES, *American Integovernmental Relations,* Scribner, New York, 1964, p. 619.

[8] LEWIS F. THOMAS, and ROBERT M. CUSLER, *A manual of the economic geography of the United States Based con Trade Areas and Geographic Regions,* Educational Publishers, St. Louis 1953, p. 9.
LEWIS P. THOMAS, *The Localization of Business activities in metropolitan St. Louis,* Washington University, Washington, 1927.

[9] BOGUE, *op. cit.*

[10] MCKENZIE, *op. cit.,* p. 84 e DUNCAN, *Metropolis and region,* Baltimora, 1960, p. 90.

[11] DUNCAN, *op. cit.,* p. 38.

[12] VICTOR JONES, in The future of cities and urban redevelopment edited by Woodbury, Chicago, 1963, p. 488.

[13] La regione metropolitana di Chicago aveva, già nel 1935, 340 diverse organizzazioni sanitarie. v. ALBERT LEPAWSKY, *Home rule for Metropolitan Chicago,* Chicago, 1935, p. 23. L'area di New York da sola, già nel 1940, conteneva piú di 1.000 enti ed organizzazioni.
Nel 1950, vi erano negli Stati Uniti 168 aree metropolitane (S.M.A.) con una complessiva popolazione di 84.670.726 persone, circa il 56% della totale popolazione, comprendente ben 16.210 Enti ed organizzazioni.
Vedi PHILLIPS, *op. cit.,* p. 430. V. anche BOLLENS, *op. cit.,* p. 47. V. infine R. C. WOODS, *1400 governments, cit.*
Vi sono particolari di grande interesse su determinate aree metropolitane.

[14] Non tutte le città hanno fatto uso di tale potere. L'esempio piú famoso è la città di Houston, che non possiede regolamentazioni edilizie di alcun genere.
Sulla legislazione urbanistica negli S. U. v. CHARLES M. HAAR, *Land use planning,* Boston 1959, V. anche l'interessante studio di JOHN W. REPS, *Requiem for zoning,* in Planning 1964, American Society of planning officials, Chicago, 1964, e soprattutto JOHN W. REPS, *Control of land and urban subdivision,* in Syracuse Law Review, vol. 4, n. 3, Syracuse, 1963. V. infine DONALD M. WEBSTER, *Urban planning and municipal public policy,* New York, 1958.

[15] HOLLOWAY, *op. cit.,* p. 385, PHILLIPS, *op. cit.,* p. 436.

[16] PHILLIPS, *op. cit.,* p. 437.

[17] PAUL WINDELS, *Metropolis cit the cronwads,* in National Municipal Review, vol. 37, Luglio 1948, pp. 371-376.

[18] V. soprattutto JONES, *op. cit.,* p. 550. D. WEBSTEB, *op. cit.,* p. 56.

[19] Vedi JOHN MCDIAMOND, *Los Angeles attacks metropolitan problems,* in National Municipal Review, vol. 29 (Luglio 1940), p. 460, V. anche A. BROOKE-GRAVES, *op. cit.,* p. 648.

[20] Vedi PHILLIPS, *op. cit.,* p. 441, v. anche BOLLENS, *op. cit.,* p. 54, che pone in risalto le annessioni verificatesi dal 1945 al 1952.

[21] PHILLIPS, *op. cit.,* p. 438, v. JONES, *op. cit.,* p. 387.

[22] La grande Londra costituisce l'esempio classico di organizzazione amministrativa federale. Per una gran parte della metropoli, le funzioni degli enti locali sono suddivise tra il London County Council da un lato e ventotto villaggi o quartieri metropolitani (boroughs) oltre la City di Londra, dall'altra.
Tuttavia una vasta frazione dell'attuale area metropolitana si trova al di fuori dei confini della London County Council e molte funzioni sono separatamente esercitate o dal governo nazionale o da speciali enti distrettuali. V. a tale proposito A. ROBSON, *The government and misgoverment of London,* London, 1948.
La grande Berlino, creata nel 1920, consisteva di un'amministrazione municipale centrale e di venti distretti amministrativi. Contrariamente alla impressione generale, la grande Berlino non ha affatto in realtà posseduto l'organizzazione unitaria, attribuitale da alcuni scrittori. Vedi VICTOR JONES, *op. cit.,* p. 588 nota 3.

[23] Cosí in Cleveland, Pittsburg, St. Louis.

[24] PHILLIPS, *op. cit.,* p. 442.

[25] WINSTON W. CROUCH, *Metropolitan Government in Toronto,* in Public Administration Review, n. 85, Chicago, 1954. V. anche THOMAS J. PLUNKETT, *Municipal organization in Canada,* The Canadian Federation of Mayors and Municipalities, Montreal, 1955.

[26] Vedi MCDONALD, *op. cit.* p. 226.

[27] Vedi BOLLENS, *op. cit.* SNYDER, *op. cit.,* p. 370. GROVES, *op. cit.,* p. 643. VICTOR JONES, *op. cit.,* p. 573. WEBSTER, *op. cit.,* p. 67.

[28] Nella decade successiva all'anno 1940 il numero totale dei distretti in tutti gli Stati Uniti fu ridotto da ben 108.000 a solo 90.000 unità. La riorganizzazione è ancora in corso. Vedi SNYDER, *op. cit.,* p. 371.

[29] PHILLIPS, *op. cit.,* p. 448.

[30] Così il Sanitary District of Chigago, il Golden Gate Bridge and Highways District di S. Francisco, ed altri.
Vedi BOLLENS, *op. cit.,* p. 74, 79.

[31] SNYDER, *op. cit.,* p. 378.

[32] Vedi SOFEN, *Miami Metropolitan experiment, cit.,* p. 34; v. anche Public administration service, The government of Metropolitan Miami, Chicago, 1954.
v. DOYLE e altri, *The governmental administration in Florida,* New York, 1954. REINHOLD L. WOLFF, *Miami Metro: The Road to urban unit,* University of Miami, Miami, 1960.

[33] SOFEN, *op. cit.,* p. 37. GRAVES, *op. cit.,* p. 643.

[34] SOFEN, *op. cit.,* p. 234.

[35] SOFEN, *op. cit.,* p. 240. GULICK, *op. cit.,* p. 98.

[36] v. a questo proposito il recente interessante studio di ALAN K. CAMPBELL, *National – State – local System of government aid and intergovernmental aid,* in the Annals of American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, vol. 359 (Maggio 1965), pp. 94-106, specie p. 101.

[37] PHILLIPS, *op. cit.,* p. 443.

[38] v. CAMPBELL, *op. cit.,* p. 97. CONNERY e LEACH, *op. cit.* BROOKE GRAVES, *op. cit.,* p. 654.

[39] CONNERY e LEACH, *op. cit.,* p. 9.

[40] Sui problemi dell'housing, v. principalmente CHARLES ABRAMS, *The future of Housing,* New York, 1946. Housing and home finance Agency, Urban planning assistance program, 30 giugno 1959. QUENTIN JOHNSTONE, *The federal Urban Renewal program,* in University of Chicago Law Review, 25 : 300 - 354 (Inverno 1958).

[41] v. CONNERY, *op. cit.,* p. 97.

[42] v. il « 1965 State legislative program », Advisory Committee on intergovernmental relations, Ottobre 1964, Washington, pp. 85-189.

[43] *Op. cit.,* p. 105.

[44] *Op. cit.,* p. 114.

[45] v. CONNERY, *op. cit.,* p. 167.

Sull'insegnamento della pianificazione urbana negli Stati Uniti

di Anna Pizzorno

Dipartimenti di pianificazione urbana e regionale, a livello post-universitario [1], esistono in questo momento in circa 35 università americane.
La maggior parte degli studenti che vi sono ammessi hanno già un diploma « B.A. » o « B.S. » [2] e molti hanno anche qualche anno di attività professionale sia nel campo della pianificazione, sia in campi affini, come l'amministrazione pubblica.
I dati che qui presentiamo si riferiscono alle Università di Harvard (Cambridge, Massachussetts) e di Pennsylvania (Filadelfia, Pennsylvania). Benché questi due dipartimenti siano considerati tra quelli di maggior prestigio sarebbe errato considerarli come rappresentativi dell'insegnamento di pianificazione urbana degli Stati Uniti.
All'Università di Harvard, il dipartimento di Pianificazione urbana e regionale, uno dei tre dipartimenti della « Graduate School of Design » (gli altri due sono architettura e *landscape*) offriva, per l'anno '64-'65, i seguenti diplomi:
– « Master » in Pianificazione urbana (due anni)
– « Master » in Pianificazione regionale (due anni)
– « Master » in Pianificazione regionale e « Master » in Amministrazione Pubblica (due anni), con un programma combinato con la « Graduate School of Public Administration ».
– « Doctor of Philosophy » (da due a quattro anni), dopo un « Master ».
All'Università di Pennsylvania, il dipartimento di Pianificazione urbana dipende della « Graduate School of Fine Arts » (gli altri sono architettura, Belle Arti e *landscape*).
I diplomi e la durata degli studi erano, per l'anno '63-'64, i seguenti:
– « Master » in Pianificazione urbana (due anni)
– « Master » in Pianificazione urbana e « Master » in Architettura o *Landscape* (due anni): opzione speciale offerta a studenti con un B.A. in architettura o *Landscape*.
– « Master » in Pianificazione urbana e « Master of Arts » in Scienze Regionali (tre anni) con un programma combinato con il dipartimento di Scienze Regionali.
– « Doctor of Philosophy » (da due a quattro anni), dopo un « Master ».
L'ammissione è limitata ogni anno a 20 studenti circa a Harvard ed a 15-20 a Pennsylvania. La selezione avviene sulla base della formazione universitaria e del tipo di esperienze professionali o di altre attività svolte al di fuori dell'università.
Il numero di diplomati in architettura che frequentano il dipartimento tende a diminuire e rappresenta, adesso, un terzo circa nei due casi. Il resto comprende diplomati in economia, sociologia, scienze politiche, legge e ingegneria civile. Un terzo degli studenti di Harvard e due terzi all'Università di Pennsylvania sono stranieri. I paesi d'origine sono, soprattutto, l'America Latina e l'Asia del Sud, seguiti dall'Egitto, Inghilterra, alcuni paesi dell'Africa Occidentale e dell'Europa dell'Est.
I professori membri di facoltà, nel dipartimento, erano 12 a Harvard per l'anno '64-'65 e 18 a Pennsylvania per l'anno '63-'64. Un numero minore di professori di altri dipartimenti insegnano anche nel dipartimento di pianificazione, mentre tutti gli studenti devono seguire corsi in altri dipartimenti nella misura di un quarto del lavoro totale [3]. Questi corsi opzionali, richiesti dal curriculum e scelti con l'approvazione del dipartimento, sono corsi di studi superiori seguiti nei dipartimenti di economia, scienze politiche, sociologia, antropologia culturale, psicologia, scienze regionali, ecc.
Ci occuperemo nelle pagine seguenti prevalentemente dell'aspetto professionale degli studi che portano al « Master » in pianificazione urbana. I programmi per il titolo di « Doctor of Philosophy » vengono decisi di volta in volta con il candidato, e sono quindi poco indicativi. La scelta dei corsi e degli strumenti (elettronici e meccanografici) a disposizione consente inoltre di indirizzare lo studente rapidamente verso la ricerca.

Programmi di studio

I programmi di studio presentano attualmente sensibili differenze tra una scuola e l'altra, sia per la durata degli studi, sia per le materie insegnate. L'orientamento generale dell'insegnamento della pianificazione urbana e regionale è anche influenzato dalla presenza di altri dipartimenti che possono offrire corsi di studi avanzati in materie connesse con la pianificazione, come sociologia o economia; oppure di centri o istituti specializzati in problemi relativi ad aree metropolitane, come quelli di studi sui trasporti.
Inoltre, i programmi devono presentare la massima flessibilità possibile di modo che ogni studente possa scegliere il suo proprio curriculum (tenendo costante il totale dei punti – « credits » – attribuiti ai corsi) a seconda della sua formazione universitaria e delle sue esperienze professionali [4].
Nei curricula tipo presentati in appendice si possono individuare le seguenti parti, oltre ad una suddivisione fra teoria e pratica:
1) Analisi degli aspetti sociali, economici e tecnologici di aree urbane e i loro rapporti con quelli morfologici; confronto con le attività e istituzioni esistenti in paesi con diversi livelli di sviluppo economico.
2) Analisi dell'industria edile: finanziamenti, legislazione, produzione, mercato, effetti degli interventi governativi a livello federale e statale; problemi di localizzazione e di attribuzione dei servizi pubblici.
3) Analisi dei principali fattori di localizzazione industriale e residenziale, dell'organizzazione delle unità regionali; relazioni tra sistemi di trasporto (persone e merci) e destinazione d'uso del suolo.
Questi tre settori che vengono completati con corsi in sociologia urbana, amministrazione pubblica ed economia politica, hanno una natura contenutistica e informativa, con riferimento agli aspetti strutturali e funzionali di una comunità o di un insieme di comunità.
Un'altra parte, invece, è rivolta agli strumenti generalmente utilizzati in un processo di pianificazione. Essa comprende:
1) Metodi quantitativi per l'analisi di dati statistici socio-economici relativi ai vari tipi di distribuzione d'uso del suolo [5]; stima dei costi delle ricerche e programmazione della spesa pubblica; scienze delle finanze; ruolo delle imprese pubbliche.
2) Analisi dei sistemi legali e amministrativi che consentono la realizzazione di un processo di pianificazione; problemi, nel caso di una politica di sviluppo, del coordinamento dei vari organismi coinvolti in questo processo; conflitti tra intervento

privato e intervento pubblico; strumenti legali usuali relativi alla zonizzazione, acquisto terreni, esproprio, ecc.
3) La pianificazione vista come tecnica di decisioni; formulazione degli obiettivi; confronto di soluzioni alternative; criteri di razionalità delle soluzioni; l'utopia, l'intuizione e l'estetica: il loro ruolo come criteri di sviluppo urbano pianificato.
4) Studio collettivo di un caso concreto: preparazione di uno o piú piani per una città, nuova o esistente, per un'area urbana, o studi particolari in profondità. Tirocinio estivo in un ente o società di consulenza di pianificazione.
Quest'ultimo punto, lo studio collettivo, è stato molto spesso oggetto di controversie. Si lamenta che troppo tempo debba venir speso per gli elementi marginali o accessori dello studio collettivo, come raccolta dei dati, disegno e cartografia, presentazione dei documenti, ecc. Si critica anche l'aspetto simulatorio e schematico dello studio, in generale. Nella realtà la preparazione di un piano e il suo inserimento in un processo di pianificazione richiedono molto piú tempo delle 15 settimane circa di un semestre universitario, per cui alcune fasi e passaggi vengono soppressi o sorvolati a danno di una esperienza realistica di problemi concreti. Se si tiene conto che il tempo di lavoro (lezioni, letture e relazioni) è valutato a circa 65 ore settimanali, con alcune punte molto superiori, e che l'impegno dello studio collettivo ne rappresenta quasi la metà, si può pensare anche che il peso attribuito a questa parte sia giudicato eccessivo rispetto alle altre materie.
Lo studio collettivo ha i suoi vantaggi che sono, tra gli altri, il contatto con enti di pianificazione e l'applicazione delle tecniche e dei metodi che si insegnano negli altri corsi.
L'insieme degli studi teorici e tecnici richiesti dal curriculum indica che la formazione di un « city planner » americano (pianificatore urbano) tende ad essere di natura generale, non specialistica, e che, di conseguenza, negli interventi ai quali parteciperà il suo ruolo tenderà ad essere quello di un coordinatore.

Sulla definizione del pianificatore urbano

Nella letteratura sulla breve storia dell'insegnamento della pianificazione urbana (il primo dipartimento è stato creato a Harvard nel 1929) le questioni piú discusse sono: quando iniziare l'insegnamento, come definirlo e a chi destinarlo.
Il primo punto – iniziare il programma con studenti « undergraduate » o « graduate » – è stato molto dibattuto durante la II Guerra Mondiale e negli anni successivi, nel momento in cui la professione di pianificatore cominciava a diffondersi [6]. L'interrogativo rispondeva al bisogno di attrarre studenti verso un nuovo campo di attività e la risposta tendeva piú a presentare agli studenti nozioni generali che a proporre veri e propri strumenti professionali.
Contemporaneamente, la pianificazione interessa sempre piú, oltre gli aspetti di natura fisica, come strade, parchi, servizi, gli aspetti sociali e economici di una comunità. L'evoluzione della professione richiedeva quindi una definizione del contenuto e del grado di approfondimento del programma di studi del futuro pianificatore.
Nel 1947, il « Committee on Planning Education of the American Institute of Planners » stabilí le basi di un curriculum professionale in pianificazione urbana [7]. Lo scopo non era quello di definire un curriculum standard, ma di individuare e dosare gli elementi di studio, affermando fin dall'inizio di non poter « trattare tutte le materie di studio di competenza del pianificatore come se egli dovesse essere uno specialista in ciascuna di esse »; il pianificatore « deve avere una conoscenza sufficiente degli argomenti nei quali è coinvolto, che gli permetta di coordinare i vari elementi di un programma di pianificazione e di sapere quando gli occorre il consiglio di esperti e come utilizzare i loro risultati » [8]. La stessa affermazione fu ribadita nel 1959 in una pubblicazione dell'« American Institute of Planners » e dell'« American Society of Planning Officials » [9]. In quell'occasione veniva anche sottolineato l'inserimento continuo di nuove materie nei curricula, quindi i frequenti cambiamenti e lo stato sperimentale nel quale si trovava ancora l'insegnamento in pianificazione.
Harvey Perloff, in una serie di saggi sull'educazione dei pianificatori rilevava i pericoli di un insegnamento di tipo« generalistico ». Secondo l'autore, la maggior attenzione doveva essere diretta alla parte centrale del programma dedicata soprattutto ai « principi e metodi fondamentali di pianificazione » e questa « non poteva, ovviamente, essere costituita da una serie di rassegne di argomenti disparati » [10]. È auspicabile che lo studente segua anche corsi in altri dipartimenti ma « questi devono essere direttamente integrati nella sua formazione specifica » e non devono rappresentare semplicemente un modo di « venire in contatto » con discipline connesse in qualche maniera con la pianificazione [11].
Visto come un « generalista », è essenziale per il futuro pianificatore avere un alto livello di conoscenza in scienze umanistiche e sociali. Questo requisito è, però, in contrasto, secondo Perloff ed altri [12], con una formazione limitata alle scienze applicate, come architettura, *landscape,* ingegneria civile. È perciò necessario che un curriculum in pianificazione integri gli studi di carattere strettamente professionale con altre materie e, in particolare, scienze sociali.
Se tale è la sua formazione, la posizione professionale del pianificatore può rappresentare « un ponte tra la scienza (la cultura umanistica e la tecnica) da una parte e l'amministrazione e l'esecuzione dall'altra, passando dal governo e dalle organizzazioni private e semi-pubbliche » [13].

Nuovi orientamenti

Sia a Harvard che all'Università di Pennsylvania, i dipartimenti di pianificazione urbana e regionale inaugureranno, nel '65-'66, nuovi programmi.
A Harvard, dopo aver sperimentato per quattro anni un curriculum di due anni, il dipartimento ritorna ad un programma di tre anni. Da una parte si tende ad alzare il livello di ammissione chiedendo agli aspiranti studenti di aver preso « almeno un corso » in ognuna delle seguenti materie: « governo (o scienze politiche) e sociologia » [14].
Dall'altra, si inseriscono alcune modificazioni: l'introduzione di corsi di statistica, la ripartizione su tre semestri del corso di Tecniche e Analisi in pianificazione e la concentrazione di tutti i corsi opzionali nell'ultimo anno o addirittura nell'ultimo semestre. Partendo quindi da un livello di conoscenza in scienze sociali piú alto che negli anni precedenti, un maggior peso verrebbe dato agli strumenti professionali.
All'Università di Pennsylvania, il dipartimento di Pianificazione urbana e regionale [15] offre quattro specializzazioni, un programma in pianificazione regionale e due programmi combinati con il dipartimento di Scienze Regionali e il dipartimento di Ricerca Operativa. Le quattro specializzazioni richiedono un anno supplementare al programma base e si riferiscono alla pianificazione globale (« comprehensive planning »), pianificazione dei trasporti, edilizia e « rinnovo urbano », disegno urbano (quest'ultimo riservato agli architetti e ai *landscapers*). L'insegnamento si svolge soprattutto con seminari e ricerche.
Il programma in pianificazione regionale (due anni) ha due indirizzi: uno di scienze naturali con l'appoggio del diparti-

Università di Harvard *

Primo anno	Secondo anno
Primo semestre	*Primo semestre*
Disegno urbano	Pianificazione di megapoli e regioni
Tecniche del disegno	Sviluppo delle risorse regionali
Introduzione alla pianificazione urbana	Pianificazione dei trasporti
Struttura e funzione della comunità urbana	Economia spaziale
Corso opzionale	Corso opzionale
Secondo semestre	*Secondo semestre*
Problemi e funzioni generali di aree urbane e metropolitane	Legge e amministrazione della pianificazione
Tecniche e Analisi in pianificazione	Corso opzionale
Edilizia e servizi	Tesi
Teoria e metodologia in pianificazione urbana e regionale	
Corso opzionale	

* Dall'Official Register of Harvard University - The Graduate School of Design, Ottobre 1964.

Università di Pennsylvania **

Primo anno	Secondo anno
Primo semestre	*Primo semestre*
Introduzione al disegno e alla forma urbana. Problemi (I)	Problemi in pianificazione (II)
Struttura socio-economica della comunità urbana	Analisi in pianificazione (II)
Introduzione alla pianificazione urbana e regionale	Corso opzionale
Analisi in pianificazione (I)	
Teorie metodologiche in pianificazione	
Edilizia e servizi	
Secondo semestre	*Secondo semestre*
Problemi in pianificazione (III)	Problemi in pianificazione (IV)
Lavori Pubblici	Destinazione d'uso del suolo e trasporti
Legge e amministrazione della pianificazione e sviluppo	Corso opzionale

** Dall'University of Pennsylvania Bulletin - Graduate School of Fine Arts, 1963-1964.

mento di *landscape,* e l'altro di scienze sociali, col dipartimento di pianificazione urbana.

I programmi combinati (tre anni) sono riservati in particolare a studenti che intendono dedicarsi piú alla ricerca e all'insegnamento che alla professione. Per esservi ammessi occorre una buona conoscenza in matematica (calcolo integrale e infinitesimale), in statistica e in economia.

Questi cambiamenti corrispondono evidentemente ad altrettanti nuovi orientamenti della professione e a nuovi campi di attività che si aprono ai pianificatori americani, derivanti soprattutto dalla serie di programmi approvati dal governo federale per risolvere problemi di carattere sociale, economico ed educativo. Questi programmi si riferiscono alla lotta contro la povertà di zone depresse (Appalachia) e contro la disoccupazione, che colpisce soprattutto i negri; al raggiungimento della parità razziale nelle scuole sia come livello di istruzione che come eliminazione della segregazione; al tentativo di « rinnovo urbano » (urban renewal) con l'eliminazione degli « slums » in alcune grandi metropoli, affrontando i vari problemi sociali che ne derivano; allo studio dei trasporti pubblici e del traffico stradale; alla ripresa di un vecchio argomento come la conservazione del paesaggio naturale, ecc.

Da tutto ciò si può concludere che si riduce l'importanza di vecchi elementi specialistici, quali il disegno e l'esercitazione pratica di preparazione di un piano e che al pianificatore urbano si presentano due alternative: rimanere il pianificatore generalista al servizio di amministrazioni locali o diventare uno specialista dei vari interventi a scala nazionale.

Anna Pizzorno

Note

[1] La seguenza degli studi universitari negli Stati Uniti è la seguente:
– il « Bachelor of Ars » (B.A.) o « Bachelor of Sciences » (B.S.); si ottiene alla fine di quattro anni di studi in « college » che gli studenti chiamati « undergraduates », svolgono dai 17 ai 21 anni circa. Lo studio piú approfondito di una materia e la scelta della maggior parte del curriculum in funzione di questa materia definiscono il « major » o specializzazione a livello di un B.A. o B.S.;
– il « Master's degree », corrispondente a varie specializzazioni, come ad esempio « Master in City Planning »; si ottiene alla fine di due o tre anni di studio a seconda dei programmi, dopo un B.A. o B.S.;
– il titolo di « Doctor of Philosophy », massimo titolo conferito dopo un periodo da due a quattro anni di studio con presentazione di una tesi; è riservato a studenti, in genere in possesso di un « Master's degree », che si dedicano alla carriera universitaria.

[2] Gli altri sono « undergraduates » che scelgono alcuni dei corsi del dipartimento di pianificazione come corsi opzionali.

[3] Un accordo tra l'Università di Harvard e il Massachusetts Institute of Technology permette agli studenti di ognuna di queste due università di iscriversi ai corsi di pianificazione urbana e regionale offerti dall'altra.

[4] La divergenza delle formazioni universitarie che si riscontra tra gli studenti fa sí che si rendano necessari alcuni corsi integrativi, quali corsi di disegno e tecniche grafiche, o di statistica.

[5] Nell'anno accademico '64-'65, per la prima volta all'Università di Pennsylvania, una verifica di modelli matematici per l'analisi del mercato dell'edilizia, a livello metropolitano, è stata svolta da un gruppo di studenti con l'uso di calcolatori elettronici. A Harvard, parte di un corso è stato dedicato all'utilizzazione di macchine elettroniche SYMAP che trascrivono direttamente sulla pianta i risultati delle elaborazioni statistiche.

[6] Vedi: John M. Gaus, *The Graduate School of Design and the Education of Planners,* G.S.D., Cambridge Mass., luglio 1943.
Hugh S. Morrison, *Education for Planners,* National Resource Planning Board, Boston, Mass., giugno 1942.
Lloyd Rodwin, *The Achilles Heel of British Town Planning,* in *The Town Planning Review,* vol. 24, n. 1, aprile 1953.

[7] John T. Howard, E. S. Burdell, M. Fortune, H. K. Menhinick, L. M. Orton: « The Content of Professional Curricula in Planning » in *Journal of the American Institute of Planners,* vol. 14, n. 1, 1948.

[8] Id., p. 6.

[9] « Professional Planning Education in the United States and Canada », 1959. Relazione pubblicata dall'« American Institute of Planners » e dall'« American Society of Planning Officials ».

[10] H. Perloff: « Education for Planning: City, State and Regional », John Hopkins Pres, Baltimore, 1957, p. 38.

[11] *id.,* p. 38.

[12] *id.,* p. 37.

[13] David Popenoe: « Education for Urban Studies » in *The American Behavorial Scientist,* febbraio, 1963.

[14] « Policy for the Three Year Program in *Connection,* aprile 1965, pp. 51-54.

[15] University of Pennsylvania Bulletin, Graduate School of Fine Arts 1965-1966.

Legislazione francese: innovazioni ed integrazioni 1958-65

Legislazione inglese: proposta di legge fondiaria

a cura di Emilio Tempia

Innovazioni e integrazioni in materia urbanistica (1958-65)

Decreto 1464 del 31 dicembre 1958 relativo alle zone di urbanizzazione prioritaria

1. Nei comuni e agglomerati in cui l'importanza dei programmi di costruzioni ad uso abitazione renda necessaria la creazione, il potenziamento o l'ingrandimento di attrezzature di pubblica utilità, un decreto del ministro della costruzione potrà designare zone di urbanizzazione prioritaria di una superficie sufficiente per contenere almeno cinquecento alloggi, con gli edifici, l'infrastruttura e le attrezzature relative.
Nei comuni o negli agglomerati in cui sia stata designata una tale zona di urbanizzazione prioritaria qualsiasi programma di piú di 100 alloggi dovrà essere localizzato nella zona se richiede nuove attrezzature a carico della collettività.
All'esterno della zona, la licenza di costruzione può essere rifiutata se il terreno non ha sufficienti attrezzature, e se viene offerta al costruttore la possibilità di acquisire un'area all'interno della zona che possa permettere di edificare costruzioni di eguale importanza.

2. La sistemazione della zona di urbanizzazione prioritaria può essere affidata ad un ente istituito a norma dell'art. 78.1 del Codice dell'urbanistica
(art. 78.1 del Codice dell'urbanistica – « La costruzione di nuove città e di quartieri residenziali o la sistemazione di aree industriali possono essere realizzate da enti pubblici o affidate a società di economia mista il cui capitale dovrà essere per piú del 50% posseduto da persone morali di diritto pubblico e i cui statuti si conformeranno a clausole fissate con decreto adottato in consiglio di Stato.
Un decreto adottato in consiglio di Stato su relazione dei ministri della costruzione, delle finanze e affari economici e degli interni determina le modalità di costituzione e le regole di funzionamento degli enti di cui al capoverso precedente. Fissa le condizioni secondo le quali tali enti potranno avere le deleghe dei ministri, delle comunità territoriali e degli enti pubblici interessati nell'attuazione di opere e lavori di loro competenza e fissa inoltre le norme per l'approvazione dei trattati di concessione delle deleghe da parte delle autorità superiori »).

3. L'atto di dichiarazione di pubblica utilità dell'acquisizione delle aree libere o edificate comprese nella zona di urbanizzazione prioritaria può prevedere l'esproprio da parte dell'ente concessionario.
Purché il prezzo di vendita sia almeno uguale al prezzo di acquisto aumentato delle spese sostenute dalla comunità interessata, gli immobili espropriati possono essere ceduti con trattativa privata e senza alcuna formalità dalle comunità territoriali agli enti pubblici e agli enti concessionari.

4. Basandosi sulle norme urbanistiche vigenti nella zona, l'autorità amministrativa locale, o l'ente concessionario, propone:
1° il programma dei lavori
2° il piano regolatore planivolumetrico e il regolamento della concessione
3° il preventivo delle spese e delle entrate
4° i tempi di attuazione delle varie tappe della sistemazione e del programma edilizio.
Tali documenti, accompagnati dal parere del consiglio comunale e, se necessario, del consiglio provinciale, che devono deliberare entro due mesi, vengono trasmessi dal prefetto al ministro della costruzione per essere sottoposti al consiglio direttivo del fondo di sviluppo economico e sociale.

5. Il consiglio direttivo del fondo di sviluppo economico e sociale decide il bilancio finanziario dell'intervento e ne determina il sistema di finanziamento, che comporta:
anticipazioni
sovvenzioni statali
mutui con o senza riduzione degli interessi.

6. Le anticipazioni sono destinate a facilitare le acquisizioni immobiliari e la realizzazione dell'infrastruttura e delle attrezzature a carico della collettività o del concessionario. Vengono accordate dal comitato di gestione del fondo di pianificazione territoriale per una durata di due anni rinnovabile due volte.

7. L'ente pubblico o il concessionario può percepire direttamente le anticipazioni del fondo di pianificazione territoriale e le sovvenzioni statali.

8. Il montante dei mutui da concedere, in particolare per consolidare le anticipazioni del fondo di pianificazione territoriale mediante l'intervento degli enti creditizi, è fissato dal consiglio direttivo del fondo di sviluppo economico e sociale.

9. Riduzioni di interesse possono essere concesse dal comitato di gestione del fondo di pianificazione territoriale per alleggerire il peso dei mutui sottoscritti dalla comunità territoriale o dall'ente concessionario.

10. I contributi per lo sviluppo edilizio o le riduzioni di interesse come pure il montante dei prestiti a tasso ridotto da concedere agli istituti di case popolari per la realizzazione di programmi di costruzione di alloggi possono essere fissati dal consiglio direttivo del fondo di sviluppo economico e sociale.

11. Le modalità e le condizioni di vendita delle aree attrezzate verranno determinate dal regolamento approvato dal prefetto su parere del servizio dipartimentale del ministero della costruzione e del demanio.
Tale regolamento determina le norme tecniche destinate ad assicurare l'unità urbanistica ed architettonica della zona. Prevede le condizioni di gestione delle attrezzature e infrastrutture comuni che non fossero recepite nel demanio delle comunità pubbliche. Può prevedere a tale fine la costituzione obbligatoria di un'associazione sindacale fra gli acquirenti di particelle e lotti.
Il regolamento determina pure le norme di fissazione dei prezzi delle aree secondo le caratteristiche degli edifici e delle attrezzature in programma.

Decreto 1447 del 31 dicembre 1958 relativo a varie operazioni urbanistiche

1. Per un periodo di due anni decorrente dalla data di pubblicazione del decreto di designazione di una zona di urbanizzazione prioritaria, le comunità territoriali o i loro concessionari hanno un diritto di prelazione su qualsiasi area della zona alienata a titolo oneroso. Il prezzo di acquisizione è fissato dall'autorità giudiziaria competente in materia di espropriazioni e secondo le norme dell'art. 21 del decreto 997 del 23 ottobre 1958.
Le condizioni di esercizio del diritto di prelazione vengono fissate da un regolamento di pubblica amministrazione.
2. Le norme degli articoli 790 e seguenti del Codice rurale non sono opponibili all'ente incaricato della sistemazione di zona di urbanizzazione prioritaria.

Legge 848 del 26 luglio 1962 relativa al diritto di prelazione nelle zone di urbanizzazione prioritaria e nelle zone di riserva, alla giurisdizione di espropriazione e alla valutazione delle indennità di espropriazione

1. Le zone di urbanizzazione prioritaria sono istituite:

1° con decreto del ministro della costruzione su parere favorevole o su proposta del o dei comuni interessati

2° con decreto in Consiglio di Stato, in caso di parere sfavorevole di uno dei comuni interessati.

2. Viene istituito nelle zone di urbanizzazione prioritaria un diritto di prelazione su qualsiasi immobile oggetto di alienazione volontaria a titolo oneroso, in particolare con vendita per trattativa privata, asta volontaria, scambio o apporto societario.
Il diritto è esercitato a favore delle comunità pubbliche e degli enti previsti dall'art. 78.1 del Codice dell'urbanistica, compresi gli enti cui si riferisce l'art. 22 del decreto del 19 maggio 1959 (enti pubblici e società di economia mista già istituiti in base al decreto 1109 del 6 novembre 1956), secondo le norme fissate da un regolamento di pubblica amministrazione.
La durata del diritto di prelazione è di quattro anni a decorrere dalla pubblicazione dell'atto istitutivo della zona di urbanizzazione prioritaria. Tale durata può tuttavia essere prorogata di due anni con decreto del ministro della costruzione.
In mancanza di accordo amichevole, il prezzo di acquisizione viene fissato dalla giurisdizione competente in materia di espropriazione a norma dell'art. 21 modificato del decreto 997 del 23 ottobre 1958.
Tuttavia, in tal caso, come pure nel caso di espropriazione con inchiesta di pubblica utilità posteriore all'istituzione della zona, la data di riferimento prevista dal comma II dell'art. 21 del decreto del 23 ottobre 1958 è non un anno prima dell'inizio dell'inchiesta ma un anno prima della pubblicazione del decreto istitutivo della zona.
In caso di dichiarazione di pubblica utilità, l'esercizio del diritto di prelazione ha gli stessi effetti dell'accordo amichevole in materia di espropriazione per quanto riguarda l'estinzione dei diritti reali e personali.

3. Lo Stato può sempre sostituirsi ad un ente locale che non eserciti il diritto di prelazione attribuitogli a norma dell'art. 2 della presente legge. Qualsiasi bene immobile acquisito dallo Stato con il proprio diritto di sostituzione dovrà essere retrocesso all'ente locale se questo ne fa richiesta, a meno che sia già stato destinato a fini di pubblico interesse. In caso di retrocessione, lo Stato dovrà concedere all'ente locale tempi di pagamento determinati da un regolamento di pubblica amministrazione in funzione della durata delle anticipazioni abitualmente consentite agli enti locali per tale categoria di interventi.

4. In mancanza di accordo per il prezzo, il proprietario di un bene sottoposto al diritto di prelazione istituito dall'art. 2 che abbia espresso l'intenzione di alienare tale bene può in seguito ritirare la propria offerta. Il titolare del diritto di prelazione può pure rinunciare all'esercizio del diritto in corso di procedimento. I diritti riconosciuti sia al proprietario interessato che al titolare del diritto di prelazione si estinguono simultaneamente e al piú tardi due mesi dopo la decisione giurisdizionale definitiva.

5. Decreti del ministro della costruzione pubblicati prima del 1° gennaio 1963 potranno prolungare di due anni la durata del diritto di prelazione nelle zone di urbanizzazione prioritaria già esistenti alla data di pubblicazione della presente legge.

6. L'art. 1 del decreto 1447 del 31 dicembre 1958 è abrogato dalla data di pubblicazione del regolamento di pubblica amministrazione previsto dall'art. 2.

7. Possono essere istituite secondo le stesse norme che regolano le zone di urbanizzazione prioritaria delle zone di riserva, in particolare nei settori urbani da creare o da rinnovare.

8. Viene istituito nelle zone di riserva un diritto di prelazione, regolato, con le modifiche che seguono, dagli artt. 2, 3, 4, precedenti, a favore delle comunità territoriali e degli enti pubblici e società di economia mista previsti dall'art. 78.1 del Codice dell'urbanistica, compresi gli enti previsti dall'art. 22 del decreto del 19 maggio 1959.
Il diritto di prelazione previsto al capoverso precedente può essere esercitato per un periodo di otto anni a decorrere dalla pubblicazione del decreto istitutivo della zona di riserva.
L'esercizio del diritto di retrocessione previsto all'art. 3 è subordinato alla condizione che l'ente locale giustifichi l'esistenza di progetti per l'utilizzazione immediata del bene per fini di pubblico interesse.

9. Ogni proprietario, alla data di pubblicazione dell'atto istitutivo della zona di riserva, come pure i suoi aventi causa universali o a titolo universale, può, dopo due anni dalla creazione della zona, richiedere all'ente beneficiario del diritto di prelazione di procedere all'acquisizione del proprio bene ad un prezzo determinato, in mancanza di accordo amichevole, come in materia di esproprio.

. . . . . .

13. Il diritto di prelazione previsto dall'art. 2 della presente legge per le zone di urbanizzazione prioritaria può, inoltre, essere esercitato, nelle zone riservate ai servizi pubblici, alle attrezzature di pubblica utilità e agli spazi liberi da un piano regolatore pubblicato.

14. Il Governo depositerà ogni anno, allegandolo al progetto di legge finanziaria, un bilancio delle cessioni di aree consentite, nelle zone di urbanizzazione prioritaria, durante l'anno civile trascorso, dalle comunità territoriali, dagli enti pubblici o dalle società di economia mista previsti dall'art. 78.1 del Codice dell'urbanistica.
Tale bilancio comporterà la destinazione d'uso delle aree e le superfici cedute ai vari enti costruttori, pubblici o privati. Renderà pure note le previsioni governative per l'anno seguente, in particolare per quanto riguarda la distribuzione globale delle aree sistemate fra le varie categorie di costruttori pubblici o privati, proporzionalmente alle possibilità di finanziamento consentite ad ognuno dei gruppi di costruttori dalla legge finanziaria (bilancio previsionale).

. . . . . .

18. L'art. 12 del decreto 997 del 23 ottobre 1958 è sostituito con le seguenti norme:
« In mancanza di accordo amichevole, le indennità vengono fissate, anche in caso di urgenza, da una o piú camere di espropriazione istituite in ogni dipartimento presso uno o piú tribunali di grande istanza.
La camera di espropriazione è presieduta da un magistrato del tribunale presso il quale viene istituita. Comprende, inoltre, un rappresentante degli enti pubblici e un rappresentante della proprietà privata, nominati per due anni.
Il direttore dipartimentale del Demanio esercita le funzioni di commissario del governo ».

. . . . . .

22. I - Il secondo comma dell'art. 20 modificato dal decreto 997 del 23 ottobre 1958 è abrogato.
II - L'art. 21 del decreto 997 è modificato come segue:
« I - La giurisdizione fissa l'ammontare delle indennità secondo la consistenza dei beni alla data del decreto di trasferimento della proprietà. Tuttavia i miglioramenti di qualsiasi specie – quali le costruzioni, piantagioni, impianti diversi, acquisizioni di merci – che fossero intervenuti nell'immobile, nell'industria o nel commercio, anché anteriormente al decreto di espropriazione, non danno diritto ad alcuna indennità se, data l'epoca in cui tali miglioramenti sono intervenuti, o per qualsiasi altra circostanza, è provato che sono stati fatti per ottenere un'indennità piú alta. Sono presunti fatti a tal fine, salvo prova contraria, i miglioramenti posteriori all'avvio dell'inchiesta prevista all'art. 1. In caso di espropriazione durante l'occupazione di un immobile requisito non è tenuto conto dei miglioramenti fatti dallo Stato.

II - I beni vengono stimati secondo il valore acquisito in funzione delle possibilità, dovutamente giustificate, di utilizzazione immediata un anno prima dell'avvio dell'inchiesta prevista all'art. 1 – o, nel caso previsto dall'art. 5, un anno prima della dichiarazione di pubblica utilità – e senza tener conto, nemmeno quando siano constatati da atti di vendita, dei cambiamenti di valore di detti beni se sono stati provocati:
– dall'annuncio dei lavori o delle opere la cui dichiarazione di pubblica utilità è richiesta
– dalla prospettiva di modifiche alle norme di destinazione d'uso del suolo.
Tale valore è sottoposto a revisione, tenendo conto delle variazioni dei costi dell'edilizia constatati dall'istituto nazionale di statistica fra la data di riferimento e la data del giudizio di fissazione delle indennità.
L'ammontare dell'indennità pagato o depositato in esecuzione di un giudizio in appello non può, in caso di revisione dell'indennità da parte della giurisdizione di appello, essere modificato

secondo le variazioni dei costi dell'edilizia intervenute posteriormente alla data del pagamento o del deposito.

III - La giurisdizione deve tener conto delle condizioni degli accordi amichevoli fra l'ente espropriante e i vari titolari di diritti all'interno del perimetro degli interventi dichiarati di pubblica utilità.

Deve pure tener conto, nella valutazione delle indennità attribuite ai proprietari, commercianti, industriali, artigiani, del valore che risulta dalle dichiarazioni dei contribuenti o dalle valutazioni amministrative rese definitive dalle leggi fiscali, prima dell'avvio dell'inchiesta.

In ogni caso, il valore attribuito agli immobili e diritti reali immobiliari espropriati non può eccedere, salvo modifica giustificata dalla consistenza o dallo stato degli immobili, l'estimazione data agli immobili, in occasione del loro piú recente scambio a titolo gratuito o oneroso, nei contratti o nelle dichiarazioni, oppure nelle valutazioni amministrative rese definitive dalle leggi fiscali se lo scambio è avvenuto nei cinque anni precedenti la data di riferimento di cui al primo capoverso del paragrafo II precedente. Tali valutazioni sono tuttavia sottoposte a revisione tenendo conto delle variazioni dei costi dell'edilizia constatate dall'istituto nazionale di statistica fra la data dello scambio e la data del giudizio di fissazione delle indennità.

Le amministrazioni finanziarie competenti sono obbligate a fornire alla giurisdizione di espropriazione, al direttore del demanio e agli espropriantì tutte le informazioni utili circa le dichiarazioni e le valutazioni fiscali ».

Legge 561 del 10 luglio 1965 relativa alle zone di riserva

1. Viene aggiunto alla seconda sezione del titolo I della legge 848 del 26 luglio 1962 l'articolo 11 bis redatto nei seguenti termini:

« Se uno o piú comuni gli sottopongono una proposta di istituzione di una zona di riserva, o se richiede il parere degli enti locali per un progetto di creazione di una tale zona, il prefetto può definire con decreto il perimetro provvisorio della zona.

Dalla data di tale decreto e fino alla pubblicazione del decreto definitivo di creazione della zona di riserva, il prefetto può, a nome dello Stato, esercitare all'interno del perimetro provvisorio il diritto di prelazione previsto dalla presente legge.

Se il prefetto firma tale decreto la data di pubblicazione del decreto sostituisce quella della pubblicazione del decreto istitutivo della zona per quanto riguarda l'applicazione del quinto capoverso dell'art. 2 .

Le aree acquisite dallo Stato in tali condizioni saranno, secondo le norme previste dal regolamento di pubblica amministrazione, cedute al beneficiario del diritto di prelazione, oppure restituite ai loro precedenti proprietari su richiesta di questi ultimi qualora non fossero situate all'interno del perimetro definitivo.

L'imposizione del plusvalore a norma dell'art. 3 della legge 1241 del 19 dicembre 1963 non sarà effettiva prima della fissazione del perimetro definitivo della zona ».

2. Il primo capoverso dell'art. 9 della legge 848 del 26 luglio 1962 è modificato come segue:

« Ogni proprietario, alla data di pubblicazione dell'atto istitutivo della zona di riserva o di definizione del perimetro provvisorio, come pure i suoi aventi causa universali o a titolo universale, può, dopo due anni dalla creazione della zona, richiedere all'ente beneficiario del diritto di prelazione di procedere all'acquisizione del proprio bene ad un prezzo determinato, in mancanza di accordo amichevole, come in materia di esproprio ».

3. I valori indicati nelle promesse di acquisto o di vendita e nelle convenzioni di qualsiasi specie intervenute nei due anni che precedono la pubblicazione del decreto istitutivo di una zona di riserva non sono opponibili alla pubblica amministrazione per l'applicazione dell'art. 21 del decreto 997 del 23 ottobre 1958.

Legge 559 del 10 luglio 1965 rettificativa del decreto 997 del 23 ottobre 1958 sull'espropriazione

1. La prima frase dell'art. 6 del decreto 997 è sostituita dalle seguenti norme:

« Il trasferimento di proprietà di immobili o di diritti reali immobiliari viene effettuato o attraverso un accordo amichevole oppure per ordinanza. L'ordinanza viene emessa, previa visione dei documenti che constatano lo svolgimento delle formalità prescritte dal capitolo I, e entro otto giorni dalla produzione di tali documenti, dal giudice la cui designazione è prevista dall'art. 12 ».

2. I due primi capoversi dell'art. 12 del decreto del 23 ottobre 1958 sono sostituiti dalle seguenti norme:

« Le indennità vengono fissate, in mancanza di accordo amichevole, dal giudice di espropriazione designato, in ogni dipartimento, fra i magistrati della sede appartenenti ad un tribunale di grande istanza ».

3. I paragrafi II e seguenti dell'art. 21 del decreto del 23 ottobre 1958 sono sostituiti dalle norme seguenti:

« I beni sono stimati in data della decisione di prima istanza; tuttavia, e con riserva dell'applicazione dell'ultimo capoverso del presente paragrafo, sarà preso in considerazione soltanto l'uso effettivo degli immobili e diritti reali immobiliari un anno prima dell'inchiesta prevista all'art. 1 o, nel caso di cui all'art. 5, un anno prima della dichiarazione di pubblica utilità.

Qualsiasi possa essere la specie dei beni, non potrà essere tenuto conto, anche quando fossero stati constatati da atti di vendita, dei cambiamenti di valore intervenuti dopo la data di riferimento se sono stati provocati:

– dall'annuncio dei lavori o delle opere la cui dichiarazione di pubblica utilità è richiesta

– dalla prospettiva di modifiche alle norme di destinazione d'uso del suolo

– dalla realizzazione, nei tre anni che precedono l'inchiesta pubblica, di lavori pubblici nell'agglomerato in cui l'immobile è situato.

Possono essere valutate come aree fabbricabili nel senso della presente legge, qualunque sia la loro utilizzazione, soltanto le aree situate alla data di riferimento all'interno di un limite di agglomerato definito da un piano regolatore urbanistico, o effettivamente servite da strade e dalle varie reti urbane.

III – Su riserva delle norme del paragrafo IV, la giurisdizione deve tener conto delle condizioni degli accordi amichevoli fra l'ente espropriante e i vari titolari di diritti all'interno del perimetro degli interventi dichiarati di pubblica utilità.

Deve pure tener conto, con la stessa riserva, nella valutazione delle indennità attribuite a proprietari, commercianti, industriali, artigiani, del valore che risulta dalle dichiarazioni dei contribuenti o dalle valutazioni amministrative rese definitive dalle leggi fiscali prima dell'inchiesta.

IV – L'ammontare dell'indennità principale non può eccedere l'estimazione fatta dal servizio del demanio o quella che risulta dal parere di una commissione di controllo delle operazioni immobiliari, se uno scambio a titolo gratuito o oneroso, anteriore di meno di cinque anni alla data della decisione di trasferimento della proprietà, ha richiesto una dichiarazione o una valutazione amministrativa resa definitiva dalle leggi fiscali vigenti di un montante inferiore a detta estimazione.

Qualora i beni abbiano, dalla data di tale scambio, subito modifiche attestate dalla loro consistenza materiale o giuridica, dal loro stato o dalla loro situazione di occupazione, l'estimazione fatta a norma del capoverso precedente deve tenerne conto.

Un regolamento di pubblica amministrazione preciserà le condizioni di applicazione del presente paragrafo, in particolare per il caso dell'espropriazione o di una parte dei beni oggetto dello scambio definito al primo capoverso, o di beni di cui soltanto una parte sia stata oggetto di detto scambio.

V – Le amministrazioni finanziarie competenti sono obbligate a fornire alla giurisdizione di espropriazione, al direttore del demanio e agli espropriantì tutte le informazioni circa le dichiarazioni e le valutazioni fiscali.

VI – I mezzi forniti dalle norme del presente articolo devono essere adottati d'ufficio dal giudice non appena i fatti portati a sua conoscenza lasciano apparire la riunione delle condizioni per l'applicazione di tali norme ».

4. Le norme dell'art. 21 del decreto 997 del 23 ottobre 1958 modificato dalla presente legge sono applicabili alle espropriazioni per le quali il trasferimento di proprietà avvenga posteriormente al 1° luglio 1965.

5. Gli articoli 19 e 21 della legge 848 del 26 luglio 1962 sono abrogati.

Land Commission Bill

La realizzazione della riforma urbanistica inserita nel programma del nuovo governo inglese è ormai prossima. Un libro bianco pubblicato nel settembre 1965 delineava l'ordinamento ed i poteri della Commissione Fondiaria da istituirsi per attuare l'espropriazione delle aree fabbricabili e giungere alla necessaria neutralità della proprietà fondiaria nelle scelte delle destinazioni non agricole di uso del suolo. Il 22 dicembre 1965 veniva pubblicato il disegno di legge per l'istituzione della Commissione Fondiaria. Il testo contiene norme tecniche di notevole precisione ed innovazioni giuridiche, di grande interesse, per facilitare e semplificare l'applicazione della futura legge.
Il disegno di legge prevede anche le norme finanziarie di attuazione. Il fondo di acquisizione verrà alimentato dal Ministero attraverso un prestito obbligazionario. Parallelamente l'imposta sul plusvalore delle aree urbanizzate darà un prodotto annuo valutato a Lst. 80 milioni (125 miliardi di Lit.) per un tasso iniziale del 40 per cento (che verrà molto probabilmente aumentato in seguito).
La legge dovrebbe essere approvata entro l'estate e la Commissione istituita prima della fine dell'anno.
La Commissione avrà sede a Newcastle-upon-Tyne che, al centro di una vecchia regione industriale in crisi da decenni, ha un forte bisogno di impieghi terziari, e sarà molto decentrata, con undici uffici regionali. Il testo del libro bianco e gli articoli essenziali del disegno di legge vengono pubblicati con l'autorizzazione del Controller *dello* Her Britannic Majesty's Stationery Office. Crown Copyright reserved.

La Commissione Fondiaria

Libro bianco presentato dal Ministro del Territorio e delle Risorse naturali e dal Segretario dello Stato di Scozia al Parlamento (IX-1965)

I. *La situazione*

1. Per secoli la rivendicazione da parte dei proprietari privati del libero sfruttamento dei loro terreni e del diritto esclusivo di approfittare delle plusvalenze create dalla società con l'urbanizzazione delle loro aree ha sollevato obbiezioni, specialmente quando le aree vengono vendute alla stessa comunità che ha creato le plusvalenze. Il principio del controllo dello sviluppo urbano da parte della comunità non è piú posto seriamente in discussione ed è generalmente riconosciuto che il valore dato ad un'area dal diritto di costruzione è un valore sostanzialmente creato dalla comunità. L'aumento della popolazione, e l'afflusso nelle grandi città, non hanno soltanto reso indispensabile un efficiente controllo sulle aree; hanno anche reso indifendibile un sistema che permette ai proprietari di aree e agli speculatori di impossessarsi del plusvalore, spesso molto importante, delle aree urbane dovuto all'azione del governo o degli enti locali, oppure all'aumento del reddito sociale e della popolazione.

2. La proposta di assicurare alla comunità almeno una parte delle plusvalenze che ha creato, non rappresenta una novità. Una legge del 1427 si proponeva di recuperare gli aumenti di valore dei terreni dovuti a spese pubbliche per opere di difesa marittima, e durante il regno di Carlo II i regolamenti prevedevano il trasferimento alla comunità di una parte dell'immeritato beneficio che i proprietari traevano dall'allargamento delle strade londinesi. Alla fine dell'ottocento i progetti per la generalizzazione di tale principio fornirono vari espedienti legislativi. Nel 1942 il problema venne autorevolmente esaminato nella relazione del comitato di esperti sulle plusvalenze presieduto dal giudice Uthwatt.

3. Le principali raccomandazioni del comitato Uthwatt vennero accolte dal governo laburista nella legge urbanistica del 1947, che attribuiva allo Stato tutti i diritti di urbanizzazione. Chiunque voleva urbanizzare un'area doveva ottenerne il diritto pagando la relativa imposta al *Central Land Board* Un fondo di 300 milioni di sterline venne costituito per rimborsare i proprietari le cui aree si fossero deprezzate a causa della legge urbanistica.

4. Il *Central Land Board* era pure autorizzato ad espropriare aree per urbanizzarle. Il comitato Uthwatt considerava la pubblica acquisizione delle aree, se necessario mediante esproprio, come l'unica soddisfacente soluzione al problema della organizzazione dello sviluppo urbano e dell'assorbimento delle plusvalenze. In pratica sorsero però dubbi circa la validità dei poteri conferiti al *Central Land Board,* e tali poteri non erano ancora stati utilizzati quando il governo conservatore soppresse l'imposta di urbanizzazione con la legge urbanistica del 1953.

5. La legge del 1953, misura transitoria, venne seguita dalla legge urbanistica del 1954 che eliminò le limitazioni alle vendite delle aree di proprietà privata cosicché tali vendite avvennero al prezzo di mercato[1]. Venne cosí creato un sistema con due prezzi: i prezzi pagati per le aree fabbricabili vendute privatamente erano piú alti che non i prezzi delle aree espropriate per uso pubblico. Tale sistema era cosí chiaramente iniquo che il governo fu obbligato ad abbandonarlo con la legge urbanistica del 1959, scegliendo la via del ristabilimento del prezzo di mercato per il pagamento delle aree espropriate.

6. Dopo l'eliminazione nel 1959 delle ultime restrizioni nel mercato delle aree fabbricabili, le aree con autorizzazioni per l'edificazione o anche con la speranza di tali autorizzazioni hanno raggiunto, con o senza lo stimolo di un piano regolatore, prezzi sempre piú elevati. Tali prezzi, che devono essere pagati dagli enti pubblici che acquistano aree per i loro scopi essenziali, sono un grande peso per le loro risorse finanziarie; sono pure un fattore di dissuasione per la gente che desidera comprarsi una casa.

II. *Gli obbiettivi*

7. Il governo ritiene ingiusto che le decisioni urbanistiche, che

sono decisioni pubbliche sull'utilizzazione del suolo, debbano cosí spesso provocare immeritati guadagni per i proprietari interessati, e che sviluppi urbanistici desiderabili debbano essere frustrati da proprietari che non vendono le loro aree nella speranza di ottenere prezzi piú elevati. I due principali obbiettivi della politica fondiaria governativa sono quindi:

1) assicurare che le aree necessarie siano disponibili al momento giusto per l'attuazione dei piani nazionale, regionali e locali;

2) assicurare il ritorno alla comunità di una parte sostanziale del plusvalore creato dalla comunità stessa, e ridurre il peso del costo delle aree per gli scopi essenziali degli enti pubblici.

III. *La soluzione*

8. Con la proposta di legge per l'istituzione di una Commissione Fondiaria – che, seguendo le raccomandazioni del comitato Uthwatt, avrà vasti poteri per l'espropriazione delle aree – il governo intende raggiungere tali obbiettivi. La Commissione svolgerà i suoi compiti sulla base del pagamento al proprietario del valore che deriva dalla destinazione d'uso del terreno piú una somma sufficiente a coprire qualsiasi perdita e inoltre una somma – parte del valore dato dalle prospettive di destinazione urbana – per incoraggiare la cessione volontaria dell'area da urbanizzare.

La proposta di legge è prevista per un'applicazione alla Scozia oltre che all'Inghilterra e al Galles, con gli adattamenti resi necessari dalla diversità del sistema fondiario e dell'ordinamento notarile. Tali adattamenti non saranno né lunghi né complessi. Alcuni fra i piú importanti sono menzionati nel seguito del testo.

9. Il governo riconosce l'impraticabilità amministrativa dell'acquisto, da parte della Commissione Fondiaria, di tutte le aree da urbanizzare fin dall'inizio dell'attività della Commissione. Ma se la Commissione acquista le aree secondo il valore della destinazione d'uso piú una parte del valore delle aree urbane, mentre le altre aree vengono scambiate liberamente, si formerà un sistema di due prezzi come quello della legge urbanistica del 1954. Per evitare ciò la proposta di legge prevede un'imposta proporzionale di tasso uniforme sul valore delle aree fabbricabili quando tale valore è ottenuto nelle transazioni fondiarie ed anche, se non è stato ottenuto in precedenti transazioni, quando tale valore è raggiunto con l'effettiva utilizzazione delle aree fabbricabili [2]. L'imposta verrà riscossa dalla Commissione e versata al Tesoro.

10. L'imposta sarà generale; verrà applicata al valore ottenuto nell'esproprio da parte degli enti locali e degli altri enti pubblici come nelle transazioni private. La Commissione Fondiaria stessa riscuoterà l'imposta acquistando o espropriando le aree con la deduzione dell'imposta dal prezzo pagato, cosicché la somma ottenuta dal proprietario corrisponderà effettivamente alla destinazione d'uso del suolo piú una parte del valore urbano dell'area. Nel quadro di queste norme, il valore di mercato rimarrà la base per il pagamento del prezzo di esproprio, che l'espropriante sia la Commissione Fondiaria oppure un altro ente pubblico. Il proprietario riceverà quindi la stessa somma netta dalla vendita della propria area, che l'acquirente sia la Commissione Fondiaria, un altro ente pubblico o un privato.

IV. *La Commissione*

11. La Commissione Fondiaria sarà composta di un presidente e non piú di otto altri membri, nominati di concerto dal Ministro della terra e delle risorse naturali e dal Segretario di Stato per la Scozia (i ministri). Uno dei membri verrà nominato previa consultazione del Segretario di Stato per il Galles. La Commissione opererà su tutto il territorio britannico attraverso uffici in Iscozia, nel Galles e nelle regioni dell'Inghilterra.

12. Quantunque la Commissione sia dotata di un notevole grado di autonomia, essa sarà sottoposta alle direttive ministeriali e opererà, ovviamente, nel quadro e secondo le norme della legge. Inoltre, benché la Commissione sia destinata ad operare per conto della Corona, essa sarà sottoposta al controllo previsto dalle parti III e IV della legge urbanistica del 1962 e, in Iscozia, dalle corrispondenti norme delle leggi urbanistiche scozzesi dal 1947 al 1963.

V. *Poteri di esproprio*

13. La Commissione potrà acquistare all'amichevole qualsiasi area che riterrà necessaria allo sviluppo urbano. Ma la Commissione dovrà anche avere effettivi poteri di esproprio per assicurare la disponibilità delle aree giuste al momento giusto. Alcuni proprietari di aree da urbanizzare potrebbero non voler pagare l'imposta vendendo ad un privato (benché l'imposta lasci una porzione sufficiente del valore urbano per fornire un ragionevole incentivo) e potrebbe anche non voler vendere alla Commissione (benché la somma netta pagata sia la stessa che potrebbe essere ottenuta da qualsiasi altro acquirente).

14. Il progetto di legge prevede quindi l'attribuzione alla Commissione di poteri generali di esproprio per abilitarla ad acquisire qualsiasi area resa fabbricabile da una decisione urbanistica. Ma tali poteri saranno interamente conferiti alla Commissione solo ad una data fissata dai ministri, e dopo l'approvazione parlamentare della proposta. All'inizio della propria attività, i poteri di esproprio della Commissione saranno limitati all'acquisizione di:

a) aree che la Commissione riterrà necessario acquisire per assicurarne prontamente l'urbanizzazione o la ristrutturazione;

b) aree che la Commissione riterrà necessario acquisire per assicurarne l'urbanizzazione o la ristrutturazione unitaria;

c) aree che un ente pubblico, dotato di poteri di esproprio, richiede per svolgere i propri compiti;

d) aree che dovranno essere messe a disposizione di cooperative edilizie, o attraverso gli enti locali o direttamente con concessioni per l'edilizia privata.

15. Una decisione urbanistica che dichiari le aree utilizzabili per una urbanizzazione reale [3] sarà necessaria perché la Commissione possa far uso dei suoi poteri di esproprio. Le « decisioni urbanistiche » saranno definite da norme emanate dai ministri. Saranno ovviamente considerate decisioni urbanistiche tutte le licenze di costruzione ed anche le destinazioni d'uso o le definizioni dei piani regolatori, le designazioni di aree per nuove città e destinazioni d'uso o definizioni approvate con delibere di enti locali aventi poteri urbanistici (cioè contee e borghi – contea. *n.d.t.*).

16. Benché la Commissione debba avere poteri di esproprio per le aree necessarie al funzionamento di enti pubblici, non si intende interferire nei poteri attuali degli enti pubblici e la Commissione farà quindi uso dei propri poteri solo con l'accordo dell'ente interessato oppure con il consenso dei ministri.

17. Finché non sarà del tutto organizzata, la Commissione potrà operare soltanto su una scala ridotta. Per assicurare l'urbanizzazione ordinata delle aree, la Commissione dovrà acquisire grandi estensioni in anticipo sui bisogni e, se ci fosse il rischio che aree sufficienti per il rispetto dei programmi

edilizi essenziali non potessero essere messe altrimenti a disposizione dei costruttori, la Commissione utilizzerà i propri poteri di esproprio per ottenere le aree necessarie.

VI. *Procedure di esproprio*

18. La Commissione avrà i normali poteri dei dicasteri governativi. Tuttavia, per assicurare maggiori garanzie ai privati le cui aree vengono espropriate, la Commissione dovrà ottenere la conferma ministeriale di un ordine di esproprio contestato.

19. Per semplificare ed accelerare il processo di acquisizione delle aree dopo la conferma di un ordine di esproprio, la Commissione acquisterà i terreni mediante una dichiarazione di diritto secondo una procedura molto simile alle norme per l'immediato godimento delle sezioni 74-76 della legge urbanistica del 1962, che gli enti locali possono già utilizzare in alcune circostanze. In Iscozia la dichiarazione di diritto verrà registrata nel *Register of Sasines*. I vantaggi della dichiarazione di diritto risiedono nel dare alla Commissione un titolo di possesso di effetto immediato, cosicché la Commissione potrà disporre delle aree da urbanizzare non appena la dichiarazione diventa operante, evitando i ritardi della normale procedura notarile. La definizione del compenso può cosí procedere indipendentemente dalla presa di possesso e la Commissione potrà, nella maggior parte dei casi, pagare piú rapidamente accettando, senza indagine approfondita, il titolo di proprietà sottoposto. La Commissione potrà intentare una causa qualora il pagamento fosse eccessivo o, cosa improbabile, che la richiesta fosse falsa. Tutti gli altri enti pubblici potrebbero godere di tali vantaggi se potessero usare di questa procedura di dichiarazione di diritto e, benché ciò esuli dagli scopi della proposta di legge, sarà presto preparato uno schema legislativo per l'estensione del sistema.

20. La proposta di legge prevederà la possibilità per i ministri di decidere con decreto, per un periodo limitato e, se necessario, per alcune parti del paese soltanto, una piú rapida procedura di esproprio modificando le norme per la pubblicità delle decisioni e la presentazione delle obiezioni.

VII. *Poteri di possessione, gestione e utilizzazione delle aree*

21. La Commissione dovrà spesso acquisire aree in anticipo sulle necessità – sia aree libere da urbanizzare che aree già occupate da ristrutturare. La Commissione avrà i poteri per la gestione e il miglioramento delle aree in suo possesso, compresi i poteri di eseguire i lavori necessari, ma sarà comunque sottoposta alle direttive ministeriali per quanto riguarda l'estensione dell'uso di tali poteri e, come già detto, dovrà rispettare i regolamenti urbanistici ed anche edilizi.

22. Il governo desidera che, sotto il controllo dei ministri, la politica di utilizzazione delle aree acquisite dalla Commissione abbia la massima flessibilità. Le aree messe a disposizione degli enti locali o delle altre istituzioni pubbliche verranno di regola vendute. Negli altri casi la cessione avverrà o con vendita o in affitto, scegliendo il sistema piú adatto. In Iscozia sarà possibile cedere le aree con vendita o in enfiteusi perpetua o limitata nel tempo. Se la Commissione cederà aree per la costruzione di case, l'enfiteusi sarà generalmente di durata molto lunga – ad esempio 999 anni.

23. La Commissione potrà cedere le aree vincolandone l'utilizzazione. In particolare potrà cedere le aree per l'edilizia residenziale riservandosi tutto il plusvalore derivante dalla futura utilizzazione. La Commissione potrà riacquisire le aree, sia per applicare i vincoli sia per operare ristrutturazioni, al valore vincolato. Le aree cedute in tali condizioni rimarranno demaniali.

24. La Commissione potrà, in determinati casi, cedere le aree per edificare case occupate dai proprietari al disotto del prezzo di mercato. Normalmente tale facoltà verrà utilizzata per enti che possono effettivamente controllare l'assegnazione delle case-associazioni edilizie, gruppi cooperativi, ed enti locali che costruiscono case da mettere in vendita. Qualora tale prassi non fosse utilizzabile, la Commissione potrà, previo consenso dei ministri, costruire direttamente le case. In questo caso la cessione avverrà conservando la proprietà demaniale dell'area ed in piú dei vincoli urbanistici saranno previste norme per il controllo dell'assegnazione e il recupero delle aree concesse. Le concessioni demaniali si inseriranno nelle misure che il governo sta studiando per lottare contro l'elevato costo dell'edilizia residenziale.

VIII. *L'imposta*

25. L'imposta differirà dalla tassa fondiaria istituita dalle legge urbanistica del 1947 sotto due importanti aspetti. Primo, non assorbirà tutto il valore urbano. Secondo, sarà di regola pagata dal venditore; ma se, quando l'area è utilizzata, una parte del valore urbano non è stata tassata nelle precedenti vendite, questa parte residua sarà tassabile al momento dell'utilizzazione. In Iscozia, in alcune circostanze, quando ad esempio viene aumentata un'enfiteusi oppure l'abbandono di un diritto dà luogo ad uno scambio monetario, parte della imposta può essere pagata dal titolare della proprietà.

26. La tassa assorbirà una proporzione determinata del valore urbano quando tale valore è raggiunto in una transazione o con un pagamento relativo all'area, o con l'utilizzazione dell'area. L'imposta verrà pagata dalla persona che ha ottenuto il valore urbano. Cosicché, per portare un esempio semplice, se un'area agricola del valore di L. 300 è venduta per L. 3.000 con un'autorizzazione urbanistica per costruzioni residenziali, l'imposta sarà applicabile alla differenza fra il valore di mercato e il valore agricolo, cioè L. 2.700. Se l'area è utilizzata immediatamente, il valore di mercato al momento dell'utilizzazione sarà sempre L. 3.000 e non ci sarà nient'altro da pagare. Tuttavia, se l'area non è utilizzata per, mettiamo, tre anni e se nel frattempo il valore di mercato è aumentato e l'area vale L. 3.500, l'imposta sarà esigibile al momento dell'utilizzazione per le L. 500 addizionali. Può accadere che l'area venga scambiata piú volte prima dell'utilizzazione. Ad esempio, l'area agricola che vale L. 300 come tale può essere stata ceduta in un primo tempo senza una licenza urbanistica, ma con qualche speranza di ottenere un cambiamento della destinazione d'uso, per L. 1.000. Il valore urbano ottenuto nella prima vendita sarà cosí di L. 700, montante tassabile. Se la persona che comprò l'area per L. 1.000 la vende piú tardi per L. 3.000; ottiene, se nel frattempo non c'è stato un aumento del valore agricolo dell'area, un valore urbano supplementare di L. 2.000, e dovrà pagare l'imposta sulle L. 2.000.

27. Per illustrare l'esempio specifico, il valore iniziale da sottrarre è stato definito valore agricolo. Piú precisamente tale valore potrà essere formato da parecchi componenti: il valore dell'area per la sua attuale destinazione d'uso, qualunque essa sia, l'ammontare di qualsiasi valore urbano stabilito nel 1947 e non realizzato, purché dimostrato da una richiesta di compenso dal fondo di 300 milioni di lire, istituito dalla legge urbanistica di quest'anno, e un'indennità per i lavori di miglioramento che hanno aumentato il valore

urbano. Il valore dell'attuale destinazione d'uso è il valore dell'area supponendo permessa qualsiasi utilizzazione eccetto la trasformazione materiale della destinazione d'uso. Tale definizione è leggermente piú estesa di quella dell'« esistente valore d'uso » della legge urbanistica del 1947, ma non ne differirà sensibilmente in pratica.

28. Il valore di base – cioè la somma da detrarre dal prezzo di vendita o di mercato per calcolare la cifra tassabile – sarà o il valore iniziale descritto nel capoverso precedente o il prezzo pagato dal venditore per l'area piú l'indennità per eventuali miglioramenti. Verrà scelto fra i due il valore piú alto. Ciò garantirà contro l'eventualità di tassare due volte uno stesso valore urbano.

29. I proprietari che vendono le loro aree potranno richiedere il pagamento del prezzo di acquisto se l'area era già in loro possesso alla data di pubblicazione del presente libro bianco. Se l'area è stata acquistata fra tale data di pubblicazione e l'entrata in vigore dei poteri della Commissione, con relativa applicazione dell'imposta sulle transazioni, il prezzo pagato non verrà riconosciuto come valore di base per il calcolo dell'imposta.

30. Il valore urbano sarà escluso dai redditi di capitale per il calcolo sui redditi a lunga scadenza dell'imposta sui redditi di capitale, o la tassa sulle società. Ciò significherà che la nuova imposta sarà, quando entrerà in vigore, il principale strumento per assorbire il valore urbano. Il saggio dell'imposta potrà cosí essere determinato indipendentemente, in funzione delle necessità di aree da urbanizzare e del necessario trasferimento alla comunità di una parte del plusvalore. Sarà fissato con decreto un tasso iniziale del 40 per cento, che il governo ritiene modesto e suscettibile di incentivare la vendita di aree per l'urbanizzazione. Ma il governo intende aumentare progressivamente questo tasso fino al 45 e poi al 50 per cento, entro limiti di tempo ragionevolmente brevi. Il problema dell'ulteriore aumento del tasso sarà esaminato con lo svilupparsi delle acquisizioni della Commissione, e della corrispondente capacità di fornire le aree da urbanizzare.

31. Il proprietario di un'area al momento della pubblicazione del presente libro bianco che dimostra alla Commissione di voler costruire una casa unifamiliare per il proprio uso su tale area non dovrà pagare l'imposta. Questa esenzione sarà valida per un solo alloggio qualunque sia l'estensione dell'area.

32. Nessuna imposta dovrà essere pagata da costruttori o operatori immobiliari che edificano case su aree di loro proprietà, o che devono acquistare in base ad un contratto vincolante, alla data di pubblicazione del presente libro bianco, purché i programmi corrispondano ad una licenza urbanistica ed edilizia ottenuta anteriormente alla data di pubblicazione e, se l'area è sotto contratto, soltanto se l'atto notarile è firmato entro dodici mesi dopo la data di avvio delle operazioni della Commissione.

33. Nessuna imposta dovrà essere pagata nel caso di urbanizzazione o di vendita di aree possedute da enti locali per le loro attrezzature e i loro compiti sociali – comprese la ristrutturazione unitaria e l'estensione urbana – ma l'imposta verrà applicata sulle aree possedute dagli enti locali per scopi commerciali. Analogamente, nessuna imposta dovrà essere pagata per l'utilizzazione o la vendita di aree possedute da enti disciplinati da statuti approvati oppure per aree cedute per determinati scopi o in permanenza per beneficienza.

34. Se il Demanio possiede una parte di un'area, tale parte non sarà tassabile; ma i possessori delle rimanenti parti sociali saranno sottoposti alla tassa. I ducati di Cornovaglia e Lancaster saranno tuttavia abilitati a trattare accordi con la Commissione per effettuare pagamenti al posto dell'imposta.

IX. *Aiuti agli enti locali*

35. Il governo intende aggiungere alla proposta di istituzione dell'imposta sul valore urbano delle aree descritta in questo libro bianco norme complementari per far beneficiare finanziariamente gli enti locali delle operazioni della Commissione. Sarebbe tuttavia iniquo e praticamente impossibile collegare direttamente gli aiuti agli enti locali al prodotto delle imposte sugli acquisti di aree fatti da ciascun ente, poiché i benefici potrebbero variare arbitrariamente tra i vari enti. Senza pregiudicare le discussioni che avranno luogo in occasione della revisione del sistema di finanziamento degli enti locali, il governo intende assicurare che il guadagno del Tesoro dalle operazioni della Commissione Fondiaria si rifletta in qualche modo nelle nuove norme per gli aiuti finanziari governativi agli enti locali.

X. *Conclusione*

36. Il governo intende cosí raggiungere i propri obiettivi mediante un sistema flessibile che, combinando un'imposta con gli altri interventi della Commissione, fornirà una effettiva e giusta soluzione al problema del recupero del plusvalore ed assicurerà ordinatamente una sufficiente disponibilità di aree da urbanizzare.

Note

[1] L'indennità per il rifiuto di una licenza urbanistica venne tuttavia limitata all'ammontare della parte non utilizzata del valore urbano stimato nel 1947 per una richiesta di indennità dal fondo di 300 milioni di lire e tale limite è tuttora valido. Un analogo limite venne fissato per la parte dell'indennità di esproprio riguardante il valore urbano.

[2] Il valore urbano compreso nell'indennità corrisposta per la revocazione di una licenza urbanistica o per altre decisioni che diminuiscono il valore dell'area sarà pure imponibile.

[3] L'« urbanizzazione reale » verrà definita da norme che escludano la definizione dell'urbanizzazione data nella sezione 12 (2) della legge urbanistica del 1962 (esezione 10 (2) della legge urbanistica scozzese del 1947). Generalmente, l'urbanizzazione reale sarà l'urbanizzazione all'infuori:

1) dell'urbanizzazione disciplinata dal terzo allegato della legge urbanistica del 1962 (e terzo allegato alla legge scozzese del 1947) (la nozione di diritto all'urbanizzazione è in questo caso inclusa nel concetto di esistente valore d'uso);

2) dell'urbanizzazione permessa dal Regolamento generale sull'urbanizzazione;

3) dell'urbanizzazione esclusa dall'imposta secondo i regolamenti del 1950.

Dal progetto di legge per l'istituzione della Commissione Fondiaria*

***Parte I* - Costituzione e dotazione finanziaria della Commissione Fondiaria**

1.1 Verrà istituito un organo di commissari denominato Commissione Fondiaria che, a partire dal giorno designato, per l'applicazione del presente capoverso, da un decreto dei Ministri (ci si riferirà nel seguito del testo a tale data quale « primo giorno »), dovrà svolgere i compiti assegnati alla Commissione dalla presente legge.

1.2 - 1.3 - 1.4 - 1.5 *Omissis*

2.1 Verrà istituito e posto sotto il controllo della Commissione un fondo denominato *Fondo di acquisizione e gestione fondiaria* (chiamato nel seguito del testo il *Fondo*) nel quale la Commissione verserà:

a) le somme percepite per qualsiasi cessione di interessi fondiari fatta dalla Commissione

b) tutte le altre somme percepite dalla Commissione in virtú del possesso di interessi fondiari

c) le somme che dovranno essere versate nel *Fondo* in base alle norme della Parte II della presente legge

d) le somme ricevute dalla Commissione in applicazione dell'articolo seguente.

2.2 Le spese eccedenti la normale amministrazione che la Commissione dovrà affrontare per svolgere le proprie funzioni in base alle norme della Parte II della presente legge verranno dedotte dal *Fondo*.

2.3 Verranno dedotte dal *Fondo* e versate al Tesoro le somme che saranno periodicamente fissate, sulla base di istruzioni del Ministero delle Finanze, per coprire:

a) le spese amministrative della Commissione derivanti dalle attività previste nella Parte II della presente legge

b) le spese degli altri dicasteri (ad eccezione del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni) per locali, attrezzature o servizi forniti alla Commissione nella misura in cui tali locali, attrezzature o servizi si ricollegano alle attività della Commissione determinate nella Parte II della presente legge.

2.4 I Ministri potranno in qualsiasi momento decidere, con il parere favorevole del Ministero delle Finanze, la restituzione al Tesoro della parte del *Fondo* che risulti eccedere le necessità della Commissione.

2.5 *Omissis*

3.1 Il Ministero delle Finanze potrà, secondo le norme previste dal presente articolo, anticipare occasionalmente alla Commissione, che le verserà nel *Fondo*, somme prelevate nelle riserve monetarie. L'ammontare dipenderà dalle richieste della Commissione.

3.2 Le somme anticipate alla Commissione in base al presente articolo non potranno mai eccedere Lst. 45 milioni oppure, con decreto dei Ministri, previa autorizzazione del Ministero delle Finanze, Lst. 75 milioni.

3.3 Il Ministero delle Finanze può, per fornire le somme previste dal presente articolo, o parte di tali somme, o per provvedere alla sostituzione di tali somme, ricorrere alle possibilità previste per l'aumento delle risorse monetarie dalla Legge sui prestiti nazionali del 1939; e tutte le obbligazioni emesse a tale scopo saranno considerate per qualsiasi fine come emesse a norma della presente legge.

3.4 - 3.5 - 3.6 *Omissis*

Art. 4 *Omissis*

5.1 La Commissione dovrà, ad una data fissata dai Ministri con l'approvazione del Ministero delle Finanze, consegnare annualmente una relazione sullo svolgimento delle proprie funzioni durante il precedente anno finanziario:

5.2 *Omissis*

5.3 I Ministri dovranno consegnare ad ognuna delle Camere del Parlamento copia di ognuna delle relazioni che riceveranno a norma del presente articolo.

5.4 La Commissione preparerà per ogni anno finanziario, e secondo la forma che il Ministero delle Finanze potrà richiedere, un bilancio che indicherà:

a) le somme che dovranno, a norma degli artt. 2 e 3 della presente legge, essere versate o detratte dal *Fondo*

b) le somme ricevute dalla Commissione in virtú della Parte III della presente legge.

***Parte II* - Acquisizione, gestione e cessione delle aree**

Acquisizione

6.1 La Commissione avrà dal primo giorno in poi il potere di acquisire all'amichevole o, essendo autorizzata sulla base delle norme di questa Parte della presente legge, avrà il potere di espropriare qualsiasi area che sarà giudicata dalla Commissione di possibile uso urbano.

6.2 Dovunque la Commissione eserciti i propri poteri a norma del precedente capoverso, rispetto a qualsiasi area, la Commissione avrà il potere di acquisire all'amichevole o, essendo autorizzata in base alle norme di questa Parte della legge che seguono, di espropriare qualsiasi area contigua o adiacente a tale area se la Commissione la giudicherà necessaria per l'attuazione di opere atte a facilitare l'urbanizzazione o l'uso della prima area.

6.3 La Commissione non potrà avere in virtú del capoverso 1 del presente articolo il potere di espropriare una determinata area se nessuna delle seguenti condizioni si verifica alla data dell'ordine di esproprio:

a) una licenza per l'urbanizzazione dell'area è valida per il presente e l'avvenire e tutta o parte dell'autorizzata urbanizzazione rimane da attuare

b) nel piano regolatore vigente l'area è indicata o definita come avente una destinazione d'uso, o attribuita per destinazioni d'uso in un modo o con una descrizione che possano corrispondere alle utilizzazioni descritte nel presente capoverso

c) l'area è designata nel piano regolatore per l'espropriazione

d) l'area fa parte di un comprensorio designato quale territorio per la costruzione di una nuova città con un decreto adottato, o avente effetto come se adottato, a norma della Legge sulle nuove città del 1965 oppure, per quanto riguarda la Scozia, a norma della Legge sulle nuove città del 1946

e) l'area è, in tutto o in parte, un'area di ristrutturazione urbana definita con decreto, a norma dell'art. 42 della Legge sull'edilizia residenziale del 1957 o a norma dell'art. 25 della Legge scozzese sull'edilizia residenziale del 1950 tuttora vigente.

6.4 Senza pregiudicare la validità del precedente capoverso, la Commissione non potrà, in virtú del capoverso 1 del presente articolo, in applicazione di un decreto di espropriazione adottato prima del giorno fissato dai Ministri per l'entrata in vigore di questa capoverso (chiamato nel seguito del testo « secondo giorno »), espropriare un'area eccetto per uno dei seguenti motivi:

a) assicurare la rapida attuazione di una urbanizzazione che la Commissione ritiene debba avvenire entro un certo limite di tempo

b) assicurare l'urbanizzazione unitaria dell'area, oppure l'urbanizzazione coordinata di un comprensorio da urbanizzare organicamente a giudizio della Commissione

c) per rendere l'area disponibile per una utilizzazione edilizia o per un uso da parte di una persona fisica o morale che possa essere autorizzata ad espropriare per tale utilizzazione edilizia o uso

d) cedere l'area a norma dell'art. 18 della presente legge.

6.5 - 6.6 *Omissis*

Art. 7. *Omissis*

8.1 Se in un qualsiasi momento appare ai Ministri necessario per il pubblico interesse dotare la Commissione di poteri di espropriazione delle aree con una procedura semplificata, i Ministri potranno con decreto estendere gli effetti delle norme dell'art. 2 della presente legge a tutte le procedure di esproprio alle quali il decreto si riferirà.

8.2 Un decreto adottato a norma del presente articolo potrà avere effetto sia per le espropriazioni in genere sia per determinate categorie di espropriazioni (che potranno essere definite in relazione alla localizzazione dell'area, alle opere e costruzioni previste sull'area, alla destinazione d'uso prevista, al periodo entro il quale l'espropriazione avrà luogo o qualsiasi altro motivo)

ma non potrà avere effetto, in ogni caso, per le espropriazioni alle quali è applicabile l'art. 1.2 della legge di acquisizioni fondiarie (aree appartenenti agli enti locali...).

8.3 *Omissis*

9.1 Se un ordine di espropriazione che autorizza la Commissione ad acquisire un'area entra in vigore la Commissione potrà fare per l'area che è autorizzata ad acquisire una dichiarazione di proprietà nelle forme prescritte che trasferisca il possesso dell'area alla Commissione alla fine del periodo, che potrà essere specificato dalla dichiarazione (periodo non inferiore a quattordici giorni), decorrente dalla data del completamento della trasmissione dei preavvisi previsti al capoverso 3 del presente capitolo.

9.2 La dichiarazione prevista dal presente articolo (chiamata in questa parte della legge « dichiarazione generale di proprietà » non può prendere effetto prima della fine del periodo di due mesi decorrente dalla data della prima pubblicazione dell'avviso della decisione di espropriazione, o del periodo, piú lungo o piú breve, che potrà essere determinato nella decisione di espropriazione.

9.3 Appena possibile, immediatamente dopo aver fatto una dichiarazione generale di proprietà, la Commissione dovrà trasmettere:

a) ad ogni occupante di ognuna delle aree elencate nella dichiarazione (eccetto per le aree in cui i contratti di affitto o di enfiteusi stanno per scadere)

b) a qualsiasi altra persona che abbia fornito alla Commissione, a norma dell'art. 7.5 della presente legge, i dati previsti da tale articolo (nome e indirizzo, area e interesse fondiario) un preavviso redatto nella forma prescritta contenente i dati riguardanti l'area e gli effetti della dichiarazione.

9.4 Agli effetti della presente legge, un certificato della Commissione che dichiari avvenuta, alla data specificata dal certificato, la trasmissione dei preavvisi previsti dal precedente capoverso, dovrà essere considerato come prova definitiva del fatto indicato.

Artt. 10 e 11 *Omissis*

Gestione

12.1 La Commissione avrà il compito generale di gestire e valorizzare le aree di sua proprietà; e nello svolgimento di tale funzione la Commissione potrà realizzare nei limiti previsti dai capoversi seguenti, le opere di urbanizzazione primaria o generale ritenute necessarie per l'ulteriore cessione dell'area interessata o di qualsiasi altra area.

12.2 Nonostante le norme del precedente capoverso, la Commissione non dovrà realizzare, salvo previa autorizzazione dei competenti Ministri o Ministro, sulle aree da cedere destinate all'edilizia residenziale, qualsiasi edificio ad uso abitazione o connesso all'abitazione.

12.3 L'autorizzazione prevista dal precedente capoverso potrà essere concessa dai competenti Ministri o Ministro sia per tutte le aree situate in Gran Bretagna (o in Inghilterra e Galles, o in Scozia, presentandosene il caso) sia per determinate aree o per aree in determinate regioni, e potrà essere concessa sia per destinazioni d'uso residenziali in genere, sia per particolari destinazioni residenziali e (senza pregiudicare l'applicazione delle norme del precedente capoverso) potrà essere concessa con o senza condizioni o limiti.

12.4 Gli enti locali potranno accordarsi con la Commissione dimodoché l'ente locale potrà svolgere compiti o eseguire opere per conto della Commissione nel quadro delle attività definite dal presente articolo.

12.5 *Omissis*

13.1 Nonostante le norme dell'art. 1.4 della presente legge (i compiti della Commissione e dei suoi dirigenti e funzionari vengono svolti per conto della Corona), i regolamenti edilizi sono applicabili per le attività della Commissione e alle aree possedute o occupate dalla Commissione, come se i compiti della Commissione nón venissero svolti per conto della Corona.

13.2 - 13.3 - 13.4 - 13.5 *Omissis*

14.1 Le seguenti norme della legge del 1962 relativa all'esercizio dei poteri connessi con le aree demaniali:

a) l'art. 81 (potere di estinzione dei diritti, comprese le servitú prediali, sulle aree acquisite per l'attuazione di piani regolatori)

b) gli artt. 164 e 165 (potere di estinzione dei diritti di enti pubblici su tali aree) e gli artt. 170 (capoverso 2) e 171 nella misura in cui sono applicabili per l'attuazione degli artt. 164 e 165

sono applicabili alle aree acquisite dalla Commissione (all'amichevole o mediante espropriazione) come se si trattasse di aree acquisite da enti locali a norma dell'art. 68 della legge del 1962.

14.2 - 14.3 - 14.4 - 14.5 *Omissis*

Art. 15 *Omissis*

16.1 Entro i limiti delle norme del presente articolo, e secondo le direttive (ministeriali) previste dall'art. 1 della presente legge, la Commissione può cedere le aree, o gli interessi o i diritti sulle aree in suo possesso se le cessioni sono ritenute dalla Commissione conformi al pubblico interesse.

16.2 Eccetto quando ciò sia richiesto o autorizzato nelle citate direttive o nell'art. 18 della presente legge, la Commissione non dovrà vendere, affittare o cedere in altre forme le aree, o interessi o diritti sulle aree eccetto se il controvalore monetario, o il controvalore calcolato in termini monetari, che la Commissione potrà ottenere, può essere ragionevolmente ritenuto il migliore.

16.3 Le norme del precedente capoverso non possono essere interpretate quali:

a) restrizioni alle facoltà di giudizio della Commissione circa la formazione dei lotti per la cessione delle aree...

b) impedimento alla cessione da parte della Commissione di una porzione di un'area per un controvalore monetario inferiore al controvalore di cui al precedente capoverso se tale cessione comporta la previsione di cedere il rimanente, in tutto o in parte, per controvalore superiore al controvalore che sarebbe stato possibile ottenere altrimenti

c) restrizioni alla facoltà della Commissione di riservarsi un diritto o una servitú sulle aree cedute, o in relazione a tali aree, oppure di cedere le aree entro limiti stabiliti con contratti o sotto condizione.

16.4 Per determinare a norma del presente articolo se il controvalore per la cessione di un'area è il maggiore che si possa ragionevolmente ottenere, la Commissione potrà tener conto, quale parte del controvalore, dei benefici derivanti dalle migliorie che sono state o dovranno essere realizzate dalla parte contraente o da terzi sull'area ceduta o su altre aree senza alcun onere per la Commissione.

16.5 La Commissione può cedere a norma del presente articolo le aree o gli interessi o i diritti sulle aree per qualsiasi destinazione d'uso, nonostante le aree possano essere state acquisite in previsione di altra destinazione; ma se le aree sono state espropriate dalla Commissione in applicazione di un decreto emesso prima del « secondo giorno », e sono state acquisite per un motivo previsto dall'art. 6 (capoverso 4) della presente legge, la Commissione non può cedere le aree per una diversa destinazione d'uso eccetto che con l'autorizzazione del Ministro che approvò il decreto di espropriazione o la cui approvazione sarebbe stata necessaria se fosse stata sollevata un'obiezione al decreto di espropriazione.

Crownhold (*conservazione della pubblica proprietà delle aree*)

17.1 Allo scopo di assicurare la disponibilità di aree per qualsiasi destinazione d'uso e conservare nel contempo ai pubblici poteri il beneficio della parte del valore delle aree che può essere attribuita alla trasformazione d'uso, o potrà derivare da una trasformazione d'uso (sia da una ristrutturazione urbanistica, sia da altri motivi), la Commissione potrà cedere le aree a norma del presente articolo.

17.2 Il presente articolo è applicabile alle cessioni operate dalla Commissione che:

a) consistono in un contratto notarile di cessione della proprietà, o di concessione in enfiteusi, o di affitto e contengono una clausola che mantiene la proprietà pubblica (crownhold) dell'interesse ceduto

b) contengono l'impegno da parte dell'acquirente, enfiteuta o inquilino di limitare le trasformazioni d'uso entro i margini che la Commissione ritiene necessari per conservare la parte del valore di cui al capoverso precedente...; tali cessioni sono chiamate nella presente legge « cessioni con conservazione della pubblica proprietà delle aree » (*crownhold disposition*).

17.3 Qualsiasi clausola contrattuale contenuta in un contratto di cessione con conservazione della pubblica proprietà e dichiarata vincolante per l'acquirente, l'enfiteuta o l'inquilino (sia in applicazione del precedente capoverso 2 sia in applicazione del capoverso seguente) quale concessionario della pubblica proprietà (*crownholder*) viene chiamata nella presente legge clausola contrattuale di concessione (*crownhold covenant*); e qualsiasi interesse relativo ad un'area che sia stato trasferito con atto notarile o di concessione con una tale clausola contrattuale di concessione ed è detenuto (dalla persona contraente o dall'erede) con tale vincolo di concessione il cui effetto si mantiene è

chiamato nella presente legge interesse pubblico in concessione (*crownhold interest*).

Art. 18 *Omissis*

19.1 Le clausole contrattuali di concessione sono applicabili soltanto con i mezzi previsti agli artt. 20 e 21 della presente legge.

19.2 - 19.3 - 19.4 - 19.5 - 19.6 - 19.7 - 19.8 - 19.9 *Omissis*

20.1 Se risulta alla Commissione che una clausola di concessione contenuta in un contratto di cessione con conservazione della pubblica proprietà dell'area non è rispettata, la Commissione può inviare un preavviso alle persone interessate:

a) le persone a cui è intestato l'interesse pubblico in concessione, che l'intestazione riguardi o no tutta l'area concessa (chiamata nel presente articolo area di interesse pubblico – *crownhold land*)

b) le persone a cui è intestato un interesse consistente in un affitto (comprendente o no la totalità dell'area di interesse pubblico) che deriva (direttamente o indirettamente) dall'interesse pubblico in concessione.

20.2 Il preavviso di cui al precedente capoverso dovrà:

a) specificare la clausola e i fatti relativi che lasciano supporre alla Commissione il non rispetto del contratto

b) indicare che alla fine del periodo (non inferiore a sei settimane, a decorrere dall'invio del preavviso) che potrà essere specificato nel preavviso, la Commissione intende fare una dichiarazione di proprietà, a norma dell'articolo seguente della presente legge, sull'interesse delle persone di cui al capoverso precedente nell'area di interesse pubblico, se prima della scadenza del periodo non viene inviato alla Commissione un contropreavviso a norma del capoverso seguente.

20.3 Le persone che ricevono un preavviso inviato a norma del capoverso 1 del presente articolo possono, prima della fine del periodo specificato nel preavviso secondo le norme dell'art. 20.2, inviare alla Commissione un contropreavviso per presentare le proprie obiezioni al preavviso riguardo uno o piú dei seguenti temi:

a) l'effettivo rispetto della clausola contrattuale di concessione di cui al capoverso 1 non è stato interrotto, contrariamente a quanto affermato nel preavviso

b) pur essendo il rispetto della clausola interrotto, l'interruzione non riguarda nessuna parte dell'area di interesse pubblico in cui la persona che invia il contropreavviso possiede un interesse

c) date le circostanze si dovrà soprassedere all'esecuzione della dichiarazione di proprietà, secondo le norme del capoverso seguente.

20.4 Se un contropreavviso è stato inviato e non è stato ritirato, la Commissione non dovrà rendere esecutiva una dichiarazione di proprietà a norma dell'articolo seguente senza l'autorizzazione di un tribunale o, in Scozia, di uno sceriffo; e riguardo le richieste di tale autorizzazione:

a) se le obiezioni riguardano i paragrafi a) e b) del precedente capoverso, il tribunale o lo sceriffo non devono dare l'autorizzazione senza avere ottenuto le prove dell'infondatezza di tali obiezioni

b) senza pregiudicare l'applicazione del precedente paragrafo, se le obiezioni riguardano il paragrafo c) del precedente capoverso, il tribunale o lo sceriffo possono, se ritengono giusto ed equo, decidere in tal senso, tenendo conto del contegno delle parti e di tutte le altre circostanze, rifiutare l'autorizzazione, incondizionatamente o con altre decisioni (circa le spese, i danni o altre materie) ritenute giuste ed eque.

21.1 Se la Commissione ha inviato alle persone interessate il preavviso di cui all'articolo precedente riguardo gli interessi specificati al capoverso 1, paragrafi a) e b) di tale articolo, la Commissione può:

a) in qualsiasi momento dopo la fine del periodo indicato nel preavviso a norma del paragrafo 2 b) del precedente articolo, se nessun contropreavviso di cui al capoverso 3 di tale articolo è inviato prima della scadenza di tale periodo

b) se il contropreavviso è inviato ma in seguito ritirato, in qualsiasi momento dopo il ritiro del contropreavviso

c) in ogni altro caso, se autorizzata da una decisione del tribunale o dello sceriffo a norma del capoverso 4 del precedente articolo, e nel rispetto delle disposizioni della decisione rendere esecutiva una dichiarazione di proprietà a norma del presente articolo rispetto a tali interessi.

21.2 Una dichiarazione di proprietà fatta rispetto ad un interesse fondiario a norma del presente articolo deve avere la forma prescritta; e, se tale dichiarazione è eseguita:

a) l'interesse cui si riferisce deve essere trasferito alla Commissione alla data indicata a tale scopo nella dichiarazione

b) se l'interesse si riferisce ad un'area situata in Scozia la dichiarazione dovrà essere riportata nel Registro generale dei sequestri.

21.3 I riferimenti contenuti nella legge per i compensi fondiari del 1961 o nella legge scozzese del 1963 all'espropriazione di aree, o di interessi fondiari, devono essere interpretati come comprendenti un riferimento all'applicazione della dichiarazione di proprietà, a norma del presente articolo, rispetto a qualsiasi interesse nell'area; e tali leggi sono applicabili per l'attuazione di tale dichiarazione come se la Commissione fosse stata autorizzata ad espropriare l'interesse di cui sopra a norma dei precedenti articoli di questa parte della presente legge ed ha fornito un preavviso di trattativa circa tale interesse alla data dell'esecuzione della dichiarazione.

21.4 - 21.5 - 21.6 *Omissis*

Norme supplementari

22.1 Se una licenza urbanistica è stata concessa durante o dopo il « secondo giorno » per la trasformazione d'uso materiale di un'area, le persone attestatarie di un interesse materiale in tale area, o in parte di tale area, possono, entro tre mesi dalla data della licenza urbanistica, inviare un preavviso alla Commissione nella forma prescritta per:

a) specificare l'area sulla quale l'interesse sussiste (chiamata nel presente articolo « area specificata ») e la licenza urbanistica in base alla quale il preavviso è inviato

b) richiedere alla Commissione una decisione circa l'acquisto dell'area specificata.

22.2 Entro tre mesi a decorrere dalla data in cui una persona (chiamata nel presente articolo « il proprietario ») ha inviato alla Commissione il preavviso di cui al capoverso precedente la Commissione dovrà inviare al proprietario un contropreavviso che notifichi se la Commissione intende o no acquisire l'area specificata. Il contropreavviso, previsto al presente articolo, che potrà notificare la decisione della Commissione di non acquisire l'area specificata potrà contenere, se la Commissione lo ritiene opportuno, la condizione di avviare o completare i lavori previsti dalla licenza urbanistica entro un periodo indicato dal contropreavviso, o qualsiasi altra condizione specificata.

22.3 - 22.4 - 22.5 - 22.6 *Omissis*

23.1 Se la Commissione:

a) desidera acquisire un'area giudicata di possibile uso urbano che non rientri nei casi previsti dai paragrafi a)-e) del capoverso 3 dell'articolo 6 della presente legge

b) richiede una licenza urbanistica per la trasformazione di tale area e intende, se tale licenza è concessa, procedere all'espropriazione dell'area a norma del presente articolo, la Commissione può richiedere al Ministro incaricato della pianificazione urbanistica un decreto a norma del presente articolo.

23.2 *Omissis*

Artt. 24 - 25 - 26 *Omissis*

***Parte III* - Imposta di miglioria**

27.1 Un'imposta, chiamata « imposta di miglioria », verrà applicata, a norma degli articoli di questa parte della legge, se il valore urbano, o una parte del valore urbano, è raggiunto dopo il « primo giorno ».

27.2 Per l'applicazione di questa parte della legge il valore urbano di un'area, o parte di tale valore, verrà considerato raggiunto nei casi A/F della tabella seguente, cui ci si riferirà nelle norme di questa parte della legge.

Caso	*Descrizione*
A	Cessione dell'area secondo le norme di cui all'art. 29.1 della presente legge dopo il « primo giorno »
B	Cessione dell'area secondo le norme di cui all'art. 30.1 della presente legge dopo il « primo giorno »
C	Avvio dei lavori di trasformazione materiale della destinazione d'uso dell'area durante o dopo il « primo giorno »
D	Il diritto al pagamento dei danni di cui all'art. 32.1 viene riconosciuto dopo il « primo giorno »
E	Cessione dell'area secondo i termini di cui all'art. 33.1 della presente legge dopo il « primo giorno »
F	Atti o eventi riguardanti l'area di cui agli articoli di questa parte della legge che intervengono dopo il « primo giorno »

27.3 Qualsiasi atto o evento descritto nella precedente tabella che indichi la realizzazione del valore urbano, o di parte di tale valore, dopo il « primo giorno » verrà chiamato in questa parte della legge « atto o evento imponibile ».

28.1 Se l'imposta dovrà essere applicata secondo l'articolo precedente, lo dovrà essere al tasso prescritto.

28.2 Nel presente articolo, e negli artt. 29/34 della presente legge il « tasso prescritto » da applicare per la riscossione dell'imposta relativa ad un atto o evento imponibile significherà il tasso che potrà essere fissato con decreto:
a) emesso a norma del presente articolo dai Ministri con il parere favorevole del Ministero delle Finanze
b) vigente alla data di riferimento per l'imponibilità dell'atto o dell'evento.

28.3 Nessun decreto potrà essere emesso a norma del presente articolo senza la presentazione alla Camera dei Comuni del Parlamento del relativo progetto e senza l'approvazione del progetto mediante una risoluzione di tale Camera.

29.1 Il presente articolo concerne le cessioni seguenti:
a) atto notarile di cessione della piena proprietà
b) concessione in enfiteusi o fissazione di un affitto annuo
c) concessione di un contratto di affitto, rinnovato o esteso per un determinato numero di anni se alla data della concessione rimangono almeno sette anni prima della fine del contratto
d) concessione di un contratto di affitto, rinnovato o esteso per determinato numero di anni se alla data della concessione rimangono meno di sette anni prima della fine del contratto e la concessione è notificata a norma degli articoli seguenti di questa parte della presente legge.

29.2 - 29.3 - 29.4 - 29.5 *Omissis*

30.1 Il presente articolo concerne le cessioni secondo l'uno o l'altro dei seguenti paragrafi:
a) una cessione in affitto per un determinato numero di anni, non inferiore a sette
b) una cessione notificata a norma degli articoli seguenti di questa parte della presente legge se si tratta di una cessione in affitto per un determinato numero di anni inferiore a sette.

30.2 - 30.3 - 30.4 - 30.5 *Omissis*

31.1 Se l'imposta è applicabile per una trasformazione materiale della destinazione d'uso prevista nel caso C, l'imposta:
a) sarà applicabile a tutti gli interessi cui il presente articolo è applicabile e, se imponibile a due o piú di tali interessi, dovrà essere applicata separatamente ad ognuno di tali interessi
b) se applicata ad un tale interesse, dovrà essere calcolata in base al tasso prescritto sul valore urbano netto nell'interesse, stabilito a norma del presente articolo.

31.2 Il presente articolo è applicabile ad ogni interesse nell'area oggetto della trasformazione materiale, o in parte di tale area, che sussista alla data di riferimento se:
a) è la piena proprietà o un affitto
b) la scadenza del contratto (imminente o no) di enfiteusi non provocherà il ritorno dell'interesse alla piena proprietà, e alla data di riferimento il contratto dovrà avere una ulteriore validità di cinquant'anni o piú.

31.3 - 31.4 - 31.5 *Omissis*

32.1 Il presente articolo è applicabile ai diritti e ai danni di cui alla legge urbanistica del 1962, parte VII, alla legge urbanistica scozzese del 1947, parte II, e alla legge urbanistica scozzese del 1954, parte IV, per quanto concerne i casi seguenti:
a) decreto, a norma dell'art. 27 della legge del 1962, o a norma dell'art. 19 della legge scozzese del 1947, di revoca o modifica di una licenza urbanistica
b) decisione negativa riguardo ad una licenza urbanistica, o concessione condizionale di tale licenza, con condizioni diverse da quelle imposte da un precedente decreto urbanistico, secondo le circostanze di cui all'art. 119.1 della legge del 1962 o all'art. 20.3 della legge scozzese del 1947
c) decreto a norma dell'art. 28 della legge urbanistica del 1947 o dell'art. 24 della legge scozzese del 1947 che imponga la cessazione di una destinazione d'uso, o che imponga condizioni per la conservazione dell'attuale destinazione d'uso, o che richieda la modifica o la soppressione degli edifici o opere insistenti sull'area,
se si tratta di un diritto a compensi per un deprezzamento del valore dell'interesse nell'area.

32.2 - 32.3 - 32.4 - 32.5 *Omissis*

33.1 Il presente articolo è applicabile alle vendite non comprese nei casi di cui agli artt. 29 e 30 fatte con controvalore monetario, e sono vendite:
a) di diritti o servitú
b) di concessioni di diritti, o servitú, oppure modifiche a precedenti diritti o servitú,
e sono notificate alla Commissione a norma del presente articolo.

33.2 - 33.3 - 33.4 - 33.5 - 33.6 *Omissis*

34.1 Si potranno definire, con regolamento emesso a norma del presente articolo, gli atti o eventi (non ricadenti nei casi A/E) per i quali è applicabile l'imposta, se sono notificati alla Commissione secondo le norme del presente articolo. Tali atti ed eventi corrispondenti alla definizione di cui sopra, e cosí notificati, dovranno essere considerati atti ed eventi corrispondenti al caso F (di cui all'art. 27.2 della presente legge).

34.2 Il regolamento di cui al capoverso precedente dovrà definire la somma relativa agli atti ed eventi cui l'imposta è applicabile.

Artt. 35 e 36 *Omissis*

37.1 Nessun attestatario di un interesse materiale in un'area compresa in un progetto di trasformazione materiale di destinazione d'uso potrà, se la data di avvio del progetto è posteriore al « primo giorno »:
a) avviare il progetto
b) ordinare o permettere ad un'altra persona di avviare tale progetto
se la Commissione non è stata informata a norma del presente articolo dell'intenzione di avviare il progetto.

37.2 - 37.3 - 37.4 *Omissis*

Artt. 38 - 39 - 40 - 41 - 42 - 43 - 44 - 45 - 46 - 47 - 48 - 49 - 50 - 51 - 52 - 53 - 54 *Omissis*

Esoneri

55.1 L'imposta non è applicabile:
a) per i casi A, B, ed E se il cedente è una persona morale cui è applicabile il presente articolo
b) per il caso D se il diritto al compenso spetta ad una persona morale cui è applicabile il presente articolo
c) per il caso F se la persona definita dal regolamento quale contribuente per l'imposta è una persona morale cui è applicabile il presente articolo.

55.2 Per il caso C, se alla data dell'avvio del progetto di cui all'art. 31 un interesse nell'area compresa nel progetto, o in parte dell'area, è posseduto da una persona morale cui è applicabile il presente articolo, l'imposta non è esigibile per quanto concerne tale interesse, senza che sia pregiudicata l'esigibilità dell'imposta per gli altri interessi in tale area o in parte di tale area.

55.3 Il presente articolo è applicabile alle seguenti persone morali:
a) gli enti locali
b) le *development corporations* (Enti di sviluppo) istituite a norma della legge sulle nuove città del 1965, o a norma di leggi abrogate da tale legge, o, per la Scozia, a norma della legge sulle nuove città del 1946
c) la Commissione per le nuove città
d) la *Housing Corporation* (Ente edilizia popolare)
e) le cooperative edilizie (definite all'art. 1.7 della legge sull'edilizia popolare del 1964).

Artt. 56 - 57 - 58 - 59 - 60 - 61 - 62 - 63 - 64 - 65 - 66 - 67 - 68 - 69 - 70 - 71 - 72 - 73 - 74 - 75 - 76 - 77 - 78 - 79 - 80 - 81 - 82 - 83 - 84 - 85 *Omissis*

86.1 I Ministri cui ci si riferisce nella presente legge sono il Ministro delle terre e delle risorse naturali e il Segretario di Stato per la Scozia e per quanto di competenza di entrambi significa che il Ministro e il Segretario di Stato opereranno di concerto.
« Primo giorno » e « secondo giorno » hanno il significato indicato agli artt. 1.1 e 6.4 della presente legge.
I competenti Ministri di cui all'art. 12.2 e 12.3, sono per quanto concerne l'Inghilterra (Monmouthshire escluso) il Ministro dell'abitazione e degli enti locali, e per quanto concerne il Galles (Monmouthshire incluso) e la Scozia i rispettivi Segretari di Stato.

86.2 - 86.3 - 86.4 - 86.5 - 86.6 *Omissis*

Artt. 87 e 88 *Omissis*

** Nell'impossibilità di dare la traduzione integrale del progetto di legge, presentiamo un primo stralcio riservandoci di ritornare sull'argomento per l'aggiornamento sugli sviluppi futuri.*

Lavori Pubblici e ricerca scientifica

La ricerca scientifica non sta di casa a Porta Pia. Ignorata nei passati due anni, dal Ministero dei LL. PP., la ricerca scientifica è « *attualmente prevista per i prossimi anni* », ma non per il presente ed in ogni caso niente affatto nel campo urbanistico o dei servizi infrastrutturali.
È quanto si ricava dalla « *Relazione generale sullo stato della ricerca scientifica tecnologica in Italia* » presentata il 30-IX-'65 alla Camera dei Deputati ed il cui paragrafo relativo al « Ministero dei Lavori Pubblici » si trascrive integralmente.

« Mentre l'Amministrazione non ha potuto provvedere alle ricerche programmate nel 1964 e 1965 per l'insufficienza dei finanziamenti nei due esercizi, con l'intervenuta ricostituzione organica del Servizio tecnico centrale, alle dipendenze del Consiglio superiore dei lavori pubblici, e con il potenziamento del Servizio studi e programmazione, è attualmente prevista per i prossimi anni una intensa attività dei servizi tecnici e delle commissioni di studio e di ricerca del Ministero.
Si afferma, in particolare, la necessità di sviluppare negli anni prossimi l'attività delle commissioni di studio nonché di effettuare ricerche in alcuni settori di rilievo, relativamente, tra l'altro, ai problemi:

della difesa della Laguna veneta e della città di Venezia; dell'erosione delle spiagge del litorale marino del medio ed alto Adriatico;

della sistemazione del tronco medio del Po e del suo Delta;

dei bacini idroelettrici, eccetera.

Per quanto riguarda il Servizio idrografico viene sottolineata l'urgenza di un adeguato potenziamento delle sue attività che hanno particolare interesse data la conformazione orografica del nostro Paese.
Il fabbisogno finanziario complessivo è determinato per il prossimo quinquennio 1966-70 in lire 2.500 milioni ».

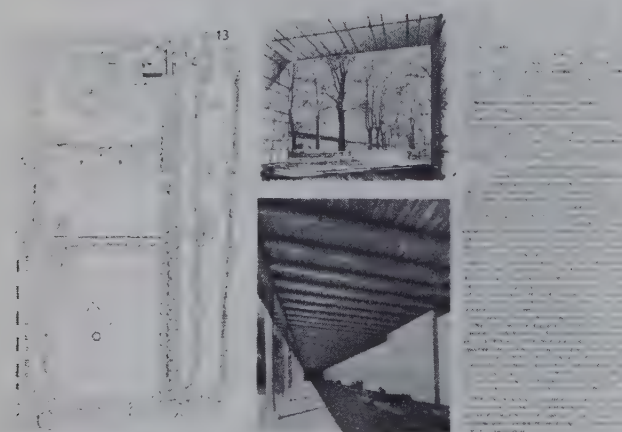
Cinquecento milioni annui per le ricerche scientifiche e tecnologiche del Ministero dei LL. PP. fino al 1970, da assorbire essenzialmente nel settore idrografico, dimostrano all'evidenza il livello culturale in cui non solo si muove, ma intende mantenersi il Ministero dei LL. PP. per il prossimo quinquennio.
Ricerche scientifiche sui processi di urbanizzazione del paese, e sui relativi costi pubblici, sulla domanda potenziale di abitazioni, sulla consistenza e lo stato delle abitazioni e delle infrastrutture nei vari centri urbani, ricerche scientifiche sul traffico veicolare urbano ed extraurbano, tanto per citare alcuni fra i piú urgenti settori d'indagine, sono totalmente ignorate e rese impossibili per assenza di richiesta di fondi. Avevamo indicata la cifra di 50 miliardi come indispensabile per le operazioni di accertamento per l'agglomerato cartografico e statistico, scandalosamente arretrati nel nostro paese, e per l'analisi critica dei piani urbanistici esistenti: non solo non se ne trova traccia, neppure allo stato di desiderio, ma se ne preclude, con questa precisazione ufficiale, il possibile inserimento futuro.
Unica conclusione possibile: staccare d'urgenza ed una volta per sempre l'urbanistica dai Lavori Pubblici, rompendo questo matrimonio antico, forzato e fallito, cosí come è avvenuto ormai in quasi tutti i paesi civili.
Anche sotto questo profilo si trae conferma sulla necessità della creazione di un Ministero autonomo dell'Urbanistica, ribadita, ancora una volta, nell'editoriale.

g. a.

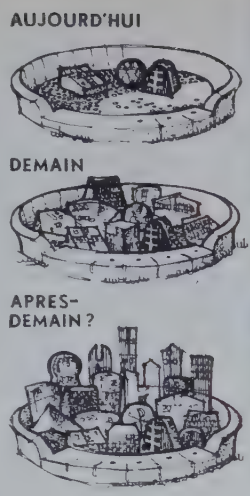
ROBERT AUZELLE

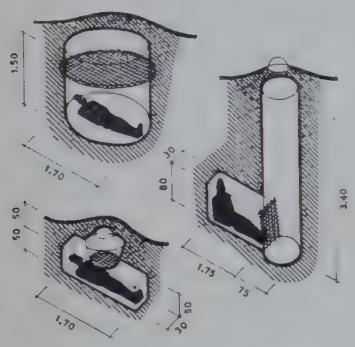
DERNIERES DEMEURES

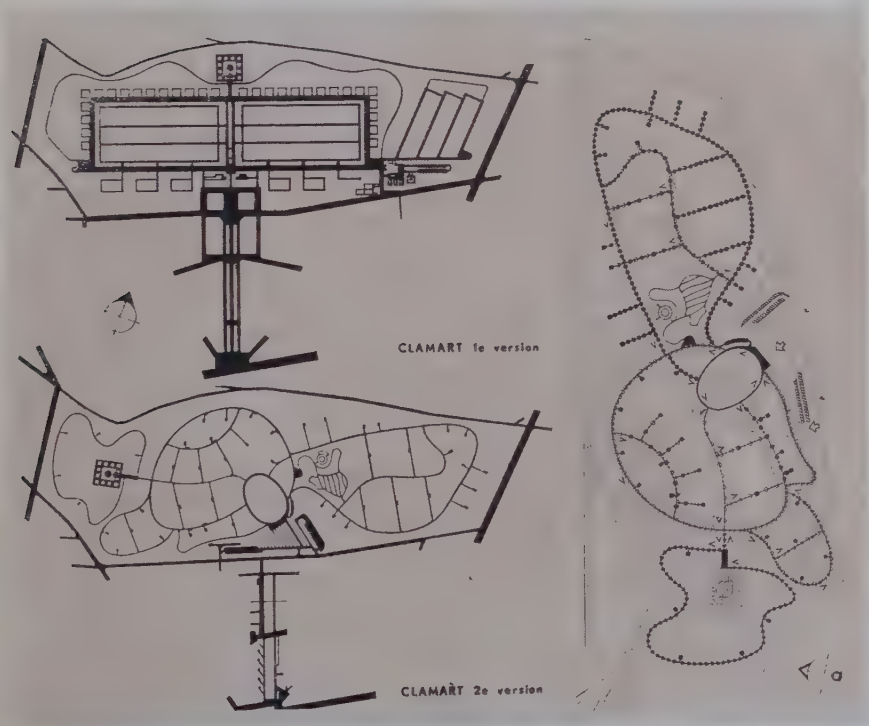
« La ragione profonda del mio interesse (per le *dernières demeures*), che data ormai da trent'anni, fu uno spirito di rivolta contro la bruttezza e l'ipocrisia di tutto ciò che circonda la morte, sia nelle manifestazioni temporanee, sia in quelle durature... » cosí scrive l'urbanista Robert Auzelle nel presentare il suo ultimo libro, e ci rivela quelle preoccupazioni che, presenti nel volume, ne temperano l'aridità manualistica. La prima parte del libro disegna una storia dei cimiteri ed analizza le pratiche funerarie del ventesimo secolo per poter giungere ad una definizione del cimitero contemporaneo. Auzelle rifiuta sia il cimitero a parco di tipo americano, che relega tra i tentativi di negazione della morte caratteristici del-

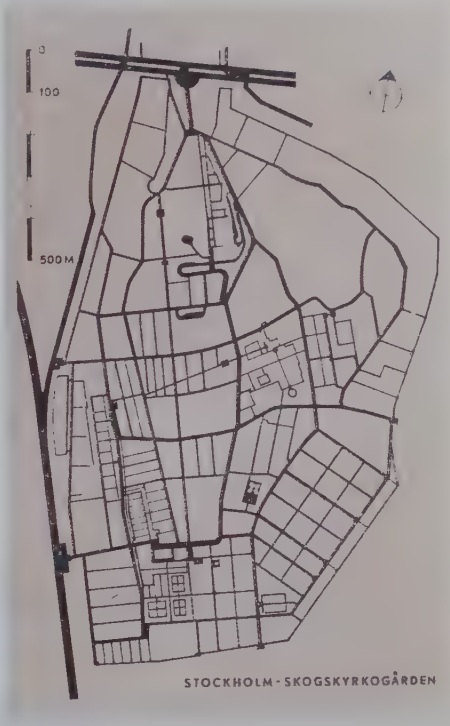


l'atteggiamento di certe società opulente di fronte ai problemi oltremondani, sia le soluzioni a bosco, che ricuperano « l'eterno romanticismo germanico », e propone le « cimetière paysager »: una soluzione che stempera il cimitero architettonico in un insieme di *paesaggi progettati* dove « si respiri un'atmosfera di raccoglimento e di pace », vera antitesi al monotono tessuto ortogonale delle necropoli suburbane che ha « spoetizzato i campi dei morti ». Infine un freno alla banalità ossessiva ed alla sempre piú frequente volgarità dell'architettura cimiteriale può venire, secondo l'autore, oltre che da una diversa coscienza civile e laica, da una progettazione unitaria dei complessi, che ne ricuperi al tempo stesso il senso comunitario. Auzelle chiede dunque un maggior controllo della collettività che si attui attraverso una legislazione rinnovata ed alcune riforme amministrative, (non ultima l'abolizione delle concessioni perpetue) che eliminino i gravosi ed inutili legami che la comunità, in omaggio a costumi e privilegi superati, ancora contrae. Nella seconda parte del libro, dedicata agli studi preliminari ed ai problemi compositivi, l'autore arricchisce la già folta documentazione con una serie di personali proposte, alcune sperimentate nel cimitero di Clamart, un *cimitero intercomunale* di cui il volume pubblica i successivi progetti e le opere già realizzate (vedi illustrazioni in basso). In particolare Auzelle per concretare il suo desiderio di sottolineare il senso comunitario delle « ultime dimore » (ed al tempo stesso regolare dignitosamente la rotazione delle inumazioni) ripropone all'interno della struttura cimiteriale l'« ossuaire-nécrologe », vero stato civile della morte, volto ad assicurare a tutti un'eguale memoria. Il volume ha una vastissima iconografia, 787 fotografie e 313 disegni, curata da Dominique Jankovic, che commenta e riprende automaticamente i temi del testo di Auzelle; in appendice note bibliografiche ricche di ben 394 titoli, e di minore interesse per il lettore italiano, una raccolta classificata della documentazione legislativa francese.









Cimitero di Clamart, di Robert Auzelle: a sinistra il 1° e il 2° progetto, a destra la realizzazione.

Il comprensorio di Soverato

Qualche anno fa, un gruppo di studiosi francesi sceglieva la Calabria come regione *rappresentativa* per una ricerca dedicata all'indagine della realtà politica e sociale di una regione mediterranea [1].

A non molta distanza di tempo l'ISES, Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale, con lo studio sul comprensorio di Soverato [2] si propone di fornire « un contributo di base alla programmazione » intervenendo su un'area che può essere considerata *rappresentativa* non solo della parte preponderante dei territori meridionali ma anche di numerosi territori di centro-nord che presentino caratteristiche di depressione e di sottosviluppo.

L'attività dell'ISES in Calabria è cominciata nel 1954 con interventi nel settore dell'edilizia popolare e con un piano regionale per la scuola (1960-61) che, articolato in comprensori scolastici, ha permesso di individuare la localizzazione ed il dimensionamento delle attrezzature scolastiche in una prospettiva decennale di sviluppo demografico ed economico dei comprensori stessi: lo studio su Soverato si fonda su tale patrimonio di esperienze e di lavoro.

Una caratteristica dello studio su Soverato è di riservare « un'ampia parte all'intervento sociale ». Non solo ci si preoccupa a piú riprese di garantirsi la partecipazione consapevole della popolazione a tutto l'iter del piano, ma soprattutto ci si propone di evitare che l'evoluzione culturale conseguente all'intervento pianificatorio possa avvenire secondo un processo spontaneo di sviluppo, e si desidera invece che il piano preveda le modificazioni della struttura culturale e le indirizzi secondo modelli definiti. In questo modo il contributo del settore d'indagine sociologica acquista un peso determinante, ben giustificato d'altronde se si considera come la politica di sviluppo incontri in questo caso, oltre ai noti ostacoli di natura ambientale, gli ostacoli di natura sociale dovuti ad una struttura culturale che non si esagera a definire di tipo rurale arcaico.

La Calabria, ha scritto recentemente Lucio Gambi, è fra le regioni italiane « una delle piú grame » – e secondo le statistiche anzi la piú misera – una di quelle che « sarà meno facile risanare e istradare nel raggio di un progredito mercato come quello che si va costituendo fra i paesi d'Europa » [3]: il comprensorio di Soverato, affacciato com'è sullo Jonio, a sud di Catanzaro, partecipa di tutte le caratteristiche di depressione della regione (al punto da poter essere considerato dai ricercatori dell'ISES un territorio « tipico »), non solo non è interessato da interventi esterni di carattere eccezionale (come ad esempio Taranto e Gela), ma è escluso dall'ipotesi di sviluppo regionale imperniata su un asse mediano trasversale Crotone-Catanzaro-S. Eufemia e tradizionalmente e geograficamente avulso da quella funzione di transito che sia pure con poco beneficio, è la sola sinora conosciuta dalla Calabria.

La descrizione della struttura sociale e l'analisi antropologica condotte sul comprensorio, e ampiamente documentate nello

studio pubblicato, definiscono con molta precisione le ragioni storico-sociali che, associate ai fattori fisico-ambientali, hanno determinato l'attuale situazione di depressione: « in società di tipo analogo a quella del comprensorio di Soverato, a bassissimo grado di organizzazione sociale, a sistema produttivo scarsamente differenziato e con debole mediazione logico-sistematica del rapporto dell'individuo con le fonti primarie della produzione e degli individui fra di loro, l'impossibilità per la persona di controllare, mediante una verifica ottenuta attraverso uno schema logico organizzato, stabile ed universalmente accettato, gli effetti della propria attività produttiva e gli eventi sociali, determina un collasso delle attitudini socializzanti ed una esaltazione esasperata dell'individualismo » [4].

Si individua cosí un sistema di valori e di ideologia relativi al rapporto individuo-terra, dove l'attaccamento alla terra è soprattutto associato alla « condizione di possesso della terra stessa, possesso da cui deriva, per antica tradizione, occasione di potere e di prestigio », e un sistema di valori e di ideologia relativi al potere dove « poiché le linee istituzionali di trasmissione del potere sono carenti in efficienza e razionalità, acquistano un'importanza sempre maggiore le forme occulte di trasmissione del potere stesso, in cui non prevale la regola o la legge, ossia il legittimo dal punto di vista formale, quanto l'interpretazione soggettiva, l'interesse privato e il rapporto interpersonale di discrezionalità, benevolenza o avversione, ossia condizioni particolarmente influenzate dalla sfera del sentimento ». La difficoltà del rapporto sociale fa sí che solo la famiglia possa « fornire quel minimo indispensabile di garanzia di stabilità e continuità nel rapporto di interazione che il mondo esterno, fisico e sociale, non può dare ».

L'individualismo diviene dunque un valore dominante in questa cultura anche se rappresenta un forte ostacolo alla costruzione di un sistema logico-cognitivo riguardante la società, come ad esempio la concezione di classe. Ad esso si affiancano un sentimento dell'aleatorio economico sociale (il cosiddetto atteggiamento fatalistico, « correlato al tipo di economia, allo stato arcaico dei rapporti di produzione, ed alla difficoltà, da parte degli individui, di organizzare positivamente l'esperienza per la previsione ») ed infine una partecipazione drammatica alla vita di relazione.

Il piano del comprensorio si concreta soprattutto nel proporre di concentrare gli insediamenti lungo due direttrici di sviluppo, una costiera ed una interna, saldate da una terza (che collega i due « centri focali » del comprensorio: Chiaravalle e Soverato) in uno schema definitivo ad H. In questo modo le due punte superiori dell'H convergono sull'area di Catanzaro a stabilire definitivamente un rapporto tra capoluogo e comprensorio, mentre le due aste verticali penetrano nel territorio: una a proseguire la direttrice ionica di sviluppo, l'altra a ricuperare quelle zone interne che (come ad esempio San Bruno) posseggono « ancora positive ragioni di vita socio-economica », collegate talora a sopravvivenze storiche, ma richiedono una nuova organizzazione urbanistica ed una piú ampia dotazione di attrezzature civili. Infine la terza direttrice, assorbendo lo sviluppo industriale di Soverato, dovrebbe garantire uno stretto rapporto nello sviluppo dei due assi principali, e legarli ad un discorso il piú possibile unitario.

Lo studio è infine completato da un'ipotesi di breve periodo, con un piano quinquennale caratterizzato da un forte volume di investimenti pubblici nei settori produttivi e per altri impieghi piú direttamente connessi.

Nelle conclusioni generali i ricercatori dell'ISES, oltre ad indicare nel consorzio dei comuni l'organismo atto a realizzare operativamente il piano, si pongono il problema dei rapporti tra la pianificazione comprensoriale e gli altri livelli di pianificazione e lo risolvono additando l'esigenza di un rapporto itinerante di reciproca provocazione e compensazione.

Il problema è oggi, al momento del faticosissimo avvio del processo di programmazione, certamente difficile: mancano puntualmente strumenti e quadri di riferimento. Non a caso, a proposito di Soverato, si sottolinea che in generale « ciò che impedisce la nascita di una nuova struttura urbanistica e socio-economica efficiente è la mancanza di una visione unitaria dello sviluppo di tutto l'arco ionico » [5]. Per Soverato si è supplito ipotizzando una struttura comprensoriale ed un tracciato di direttrici di sviluppo che investe tutta la Calabria [6]. Su questo tracciato, che certamente costituisce un contributo non lieve ai prossimi lavori del Comitato Regionale di Programmazione Economica, s'è inserita la nuova struttura urbanistica del comprensorio: i punti critici sono forse quelli di frontiera, là dove il comprensorio giunge a contatto con la zona, a maggior concentrazione di sviluppo, di Catanzaro, e di cui si ignora il peso, l'eventuali conseguenze e riverberazioni, i possibili rapporti funzionali e di completamento con il comprensorio stesso. Infatti se è vero che non è previsto per il territorio in questione alcun intervento esterno di grandi dimensioni, è anche vero che lo sviluppo dei centri esterni avrà pur sempre una diretta influenza sull'organizzazione dello sviluppo del comprensorio di Soverato. Di qui potrebbe nascere l'esigenza di contrapporre ad una data concentrazione di interventi, che hanno come obiettivo il raggiungimento di certi standards su determinate porzioni del territorio, altre date concentrazioni di interventi che hanno, ad esempio, come obiettivo il raggiungimento degli stessi standards con costi inferiori e/o in tempi piú brevi, ecc.

Infine, sia pure solo ad un livello intuitivo, pur convenendo sull'opportunità del massimo ricupero della zona montana attraverso l'asse interno, potrebbe apparire problematica, in assenza di soluzioni economicamente confrontabili, la realizzabilità totale di quest'asse che almeno per ora non si avvantaggia dell'inserimento in una direttrice di sviluppo regionale.

L'assenza di un preciso interlocutore regionale e di un adeguato contesto legislativo e amministrativo sono probabilmente alcuni dei motivi che costringono buona parte dello studio ad assumere soprattutto un carattere previsionale.

Luigi Mazza

Note

[1] I risultati della ricerca, diretta da Jean Meyriat, sono pubblicati in un volume, tradotto in italiano dall'editore Lerici con il titolo « La Calabria ».

[2] ISES, « Il comprensorio di Soverato. Contributo sperimentale e metodologico alla programmazione nel Mezzogiorno ». La Nuova Italia, 1965; 344 pagine di testo, 57 tabelle, 5 prospetti e 6 carte geografiche fuori testo. Direttore e coordinatore del Piano: Albino Sacco; sezione economica: Andrea Saba; sezione socio-culturale e ricerca: Guido Cantalamessa Carboni; sezione urbanistica: Marcello Fabbri.

[3] Lucio Gambi, « La Calabria » pag. 525, UTET, Torino 1965.

[4] ISES, « Il comprensorio di Soverato » pag. 150 e seguenti.

[5] Ibid., pag. 65.

[6] Ibid., carta 1, « la suddivisione in comprensori e lo schema delle linee di sviluppo comprensoriale in Calabria ». Le carte contengono fra l'altro interessanti proposte di visualizzazione dei dati di piano.

Istituto Nazionale di Architettura
CENTRO DI DOCUMENTAZIONE D'INGEGNERIA CIVILE ARCHITETTURA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE
Membro Associato del CIB (International Council for Building Research, Studies and Documentation)

Via De Togni, 29 - Milano - Tel. 876.570

Il Centro di Documentazione è sorto su iniziativa della Sezione Lombarda dell'Istituto Nazionale di Architettura.
Il Centro è un'organizzazione a carattere culturale, che ha per scopo la raccolta e la diffusione di materiale di documentazione del Centro sia sui rapporti di collaborazione che attraverso il CIB (International Council for Building Research, Studies and Documentation) il Centro intrattiene con gli Istituti di Documentazione di tutto il mondo.
Il Centro non si propone fini di lucro. La vita del Centro è garantita dalle quote dei suoi associati; eventuali utili, derivati dalle attività del Centro, vengono devoluti all'incremento delle attività sociali.

Servizi del Centro

Il Centro pubblica raccolte di « SCHEDE » bibliografiche desunte da pubblicazioni periodiche e non periodiche di tutto il mondo, relative ai suoi lettori di competenza. Le schede sono redatte e classificate secondo i criteri internazionali adottati dai centri di documentazione. Ogni anno, vengono pubblicate circa 2.000 schede. Attualmente, il Centro ha un patrimonio di circa 30.000 schede, parte frutto del lavoro del Centro stesso, parte, per gli anni precedenti la fondazione, elaborate da Centri esteri. Delle schede pubblicate, il Centro possiede sempre il documento originale. Fotocopie dei documenti possono essere fornite agli associati. La richiesta dovrà specificare il numero posto a sinistra in alto di ogni scheda.
Il Centro pubblica inoltre selezioni monografiche e bibliografiche ragionate di « DOCUMENTI » italiani e stranieri di particolare interesse nei settori di competenza. Il Centro pubblica un minimo di sei selezioni all'anno.
Il Centro può elaborare su richiesta bibliografie ragionate su argomenti che ricadano nei settori di competenza, utilizzando sia lo schedario della biblioteca, sia le relazioni internazionali del Centro con gli istituti di ricerca e di documentazione di tutto il mondo. Il Centro può inoltre rintracciare, attraverso i centri esteri, documenti di particolare interesse e difficile reperimento.
Sempre su richiesta, il Centro fornisce traduzioni di documenti tecnici stranieri.
Oltre le « SCHEDE » e i « DOCUMENTI » il Centro pubblica testi inediti di particolare interesse nei suoi settori di competenza: lezioni universitarie, rapporti scientifici, libri bianchi, ecc.
Tutte le pubblicazioni del Centro, le « SCHEDE », i « DOCUMENTI », ecc., sono riservate agli associati e non sono poste in vendita.

Nel 1964-65, il Centro ha pubblicato per la serie « DOCUMENTI » bollettini su: Progetto di nuova legge urbanistica (esaurito), Rapporto Buchanan, Progettazione degli uffici di grandi dimensioni, Struttura della pianificazione urbana e rurale inglese, Piano Pieraccini (esaurito), Problemi della Pianificazione americana; ha attualmente in preparazione un bollettino sulla « pianificazione nei Paesi Socialisti » ed un altro sul CBC (Coordinated Building Communication).
Inoltre, nel 1965, il Centro ha pubblicato il Corso di Storia dell'Arte e Stili dell'architettura, tenuto al Politecnico di Milano dal Prof. Arch. Ernesto N. Rogers. In questi ultimi mesi, il Centro ha svolto ricerche sul valore dei suoli nelle capitali del Nord-Europa, sulle case unifamiliari prefabbricate americane e sul CBC.

Le quote di associazione al Centro sono rispettivamente di 10.000 lire per le persone e di 40.000 lire per gli Enti, da inviarsi al « Centro di Documentazione di Ingegneria Civile, Architettura e Pianificazione Territoriale », Via de Togni, 29 - Milano. Fotocopie dei documenti posseduti dal Centro sono fornite agli associati al prezzo di 100 lire la pagina. Il Centro può fornire agli associati preventivi di spesa per traduzioni specializzate, bibliografie ragionate ed altre consulenze.

Federazione Internazionale per l'Abitazione, l'Urbanistica e la Pianificazione Territoriale

Fédération Internationale pour l'Habitation, l'Urbanisme et l'Aménagement des Territoires

The International Federation for Housing and Planning

XXVIII Congresso Mondiale
Tokyo 8-14 Maggio 1966

A Tokyo, presso la Metropolitan Festival Hall, avrà luogo, dall'8 al 14 maggio 1966, il 28° Congresso Mondiale della Federazione Internazionale per l'Abitazione, l'Urbanistica e la Pianificazione Territoriale sui seguenti temi:

1. *Circolazione e struttura urbana*

2. *Standards di alloggi per famiglie a basso reddito in rapporto al livello nazionale di sviluppo economico e sociale*

Nel corso del Congresso saranno discussi i problemi relativi ai sistemi di trasporto urbano e loro influenza sulla formazione della struttura urbana, e quelli concernenti l'abitazione dei nuclei di popolazione a basso reddito in funzione dello sviluppo economico nazionale, condizioni sociali e possibilità fisiche e tecniche.
Relatore per il tema 1 sarà il prof. Takashi Inouye dell'Università di Tokyo; per il tema 2 il prof. Masahiko Honjo, capo della ripartizione urbanistica della « Corporazione giapponese per l'Abitazione ».

Le relazioni, i programmi, i documenti di lavoro saranno redatti in inglese, francese, tedesco e giapponese con traduzione simultanea nelle quattro lingue per ogni seduta.

Dopo il Congresso avranno luogo le seguenti escursioni:

1. Tokyo - Nagya - Yokkaichi - Toba. Visita al castello di Nagoya, alle manifatture di porcellana di Noritake, agli impianti petroliferi di Yokkaichi ed ai quartieri residenziali di Naruko e Shichionmatsu.
2. Toba - Osaka. Visita a Mikimoto, l'isola in cui si coltivano le perle, al santuario Ise Grand, centro dello Shintoismo, al santuario Kagura, al castello di Osaka e al Parco di Nakanoshima.
3. Osaka - Kobe. Visita al quartiere Hamakoshien e del cantiere in costruzione delle grandi officine di Ishikawajima-Harima.
4. Kobe - Senriyama - Osaka - Kyoto. Visita al quartiere residenziale « Senriyama-città nuova » a Tsugumo-dai-Suita. Giro turistico della città di Kyoto con visita alla sala d'esposizione dei tessuti Nishijin, al tempio Kiyomizu e alla sala da tè di Urasenke.
5. Kyoto. Giro della città con visita al Palazzo Shugakuin, al tempio Kinkakuji e al castello Nijo.
6. Kyoto - Mare interno - Takamatsu. Escursione di due giorni in battello a Takamatsu con visita dell'altipiano Yashima e del Parco Ritsurin.

Quota di iscrizione: 150 fiorini olandesi ($ USA 42).

Per le iscrizioni al Congresso rivolgersi alla Segreteria Generale della FIHUAT. Wassenaarseweg 43, L'Aja

Per informazioni relative ai viaggi rivolgersi a:

Reisbureau Lissone-Lindeman N. V.. Housing and Planning Congress Dept., Pletterijkade 50. L'Aja

Urbanistica

Fascicoli arretrati disponibili

Prezzi per l'Italia

Fascicoli n. 5-13	Lire 10.000 caduno
Fascicoli n. 15/16 - 31	Lire 6.000 caduno
Fascicolo n. 18/19 e tavole allegate del P.R. di Milano	Lire 8.500
Fascicoli n. 17-20-21-22-23-24/25-26-30-32-33-34-35-38-39-40-41-44	Lire 5.000 caduno
Fascicolo n. 28/29 - II edizione (P.R. di Roma - 2ª parte)	Lire 7.000
Fascicolo n. 36/37	Lire 7.000
Fascicolo n. 42/43	Lire 8.000

Prezzi per l'estero

I fascicoli destinati all'estero vengono forniti con riassunti in lingua francese ed inglese, se disponibili

Fascicoli n. 5-13	Lire 11.000 caduno
Fascicoli n. 15/16 - 31	Lire 6.500 caduno
Fascicolo n. 18/19 e tavole allegate del P.R. di Milano	Lire 9.000
Fascicoli n. 17-20-21-22-23-24/25-26-30-32-33-34-35-38-39-40-41-44	Lire 5.500 caduno
Fascicolo n. 28/29 - II edizione (P.R. di Roma - 2ª parte)	Lire 7.500
Fascicolo n. 36/37	Lire 7.500
Fascicolo n. 42/43	Lire 8.500

Ai prezzi suindicati devono essere aggiunte L. 350 il fascicolo per spese postali e d'imballo

Fascicoli speciali

Roma	*Città e piani* (volume rilegato in tela)	Lire 9.000
	Edizione con riassunti in lingua francese ed inglese	Lire 10.000
Assisi	Piano generale e piani particolareggiati di primo intervento	Lire 4.000
	Edizione con riassunti in lingua francese ed inglese	Lire 5.000
Perugia		Lire 1.000

Il problema delle aree fabbricabili e la legislazione urbanistica dal 1942

La legislazione urbanistica italiana, elenco delle disposizioni legislative in vigore in Italia attinenti all'urbanistica, alla pianificazione ed all'ordinamento amministrativo del territorio, raggruppate per argomento — Lire 2.000

Condizioni di abbonamento

Abbonamenti per 4 numeri, a partire dal n. 45:

Italia . . . . . Lire 14.000

Estero . . . . . Lire 15.000

All'abbonamento per l'Estero devono essere aggiunte L. 1500 per spese postali e d'imballo

Facilitazioni speciali per studenti universitari (solo per l'Italia e da effettuarsi esclusivamente presso la Rivista o presso incaricati autorizzati) . . . . . Lire 12.000

Per acquisti o sottoscrizioni di abbonamenti rivolgersi a:
Rivista Urbanistica, corso Vittorio Emanuele 75 F - Torino - tel. 544.961 - c.c.p. n. 2/37471

la biennale
di venezia

ARTE - CINEMA - MUSICA - TEATRO

Rivista dell'Ente Autonomo "La Biennale di Venezia"

Umbro Apollonio, Direttore
Wladimiro Dorigo, Redattore Capo

Sommario del n. 59

Emilio Garroni Arte e comunicazione

Miroslav Lamac Il cubismo ceco 1907-1917

Ferruccio Marotti Marionette utopia del teatro

Piero Raffa La rivoluzione costruttiva e la poetica teatrale di Majakovskij-Mejerchol'd

Germano Celant
Lara Vinca Masini
Luigi Pestalozza
Roberto Rebora
Marisa Volpi
Piero Zanotto
Osservatorio

Un fascicolo L. 1.300 - Estero $ 3

Abbonamento annuo per l'Italia L. 5.000 - per l'Estero $ 10

Direzione Redazione: Ca' Giustinian - Venezia

Pubblicità e Abbonamenti: Editalia - Edizioni d'Italia

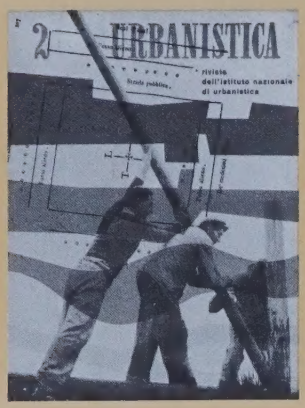
Via di Pallacorda, 7 - Roma

URBANISTICA n. 45 dicembre 1965

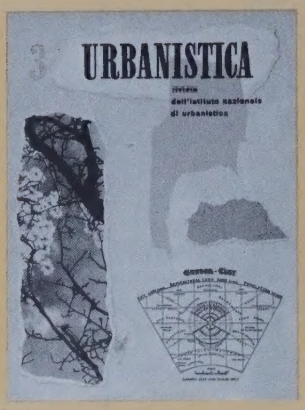
Direttore Responsabile GIOVANNI ASTENGO

Autorizzazione del Tribunale di Torino N. 468 del 5 luglio 1949 - Spedizione in abbonamento postale - Gruppo IV - Con i tipi dell'Impronta, Stabilimento Grafico, Via Argentero 59, Torino - Stampa litografica: Industria C. Zeppegno, Via Paolo Boselli 84, Torino - Stampa pubblicità: Stabilimento Grafico Impronta, Via Argentero 59, Torino. *La Direzione non si impegna a restituire il materiale, anche se non pubblicato. È consentita la riproduzione del materiale pubblicato nella rivista solo se ne è citata la fonte.*

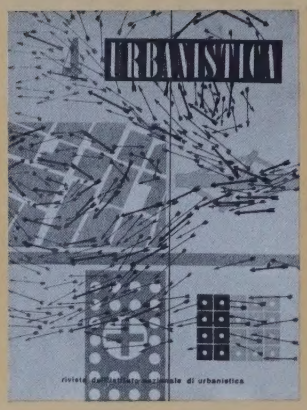
esaurito



esaurito



esaurito



esaurito

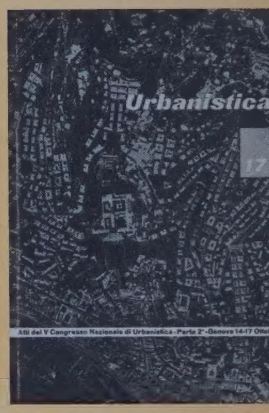
20 fascicoli

esaurito

50 fascicoli

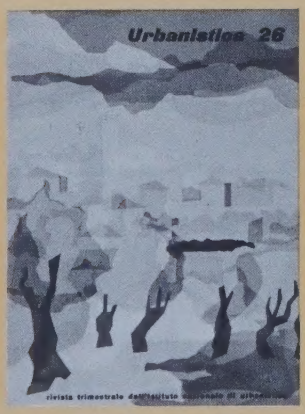
esaurito

170 fascicoli

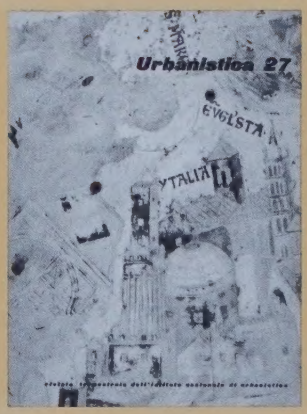


230 fascicoli

700 fascicoli



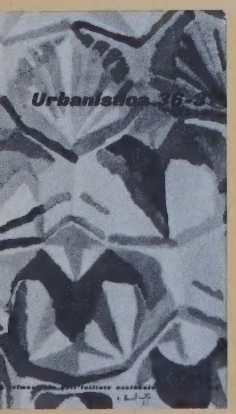
370 fascicoli



esaurito

140 fascicoli

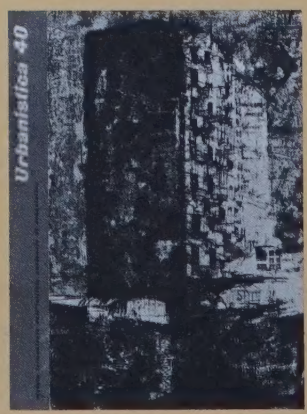
340 fascicoli



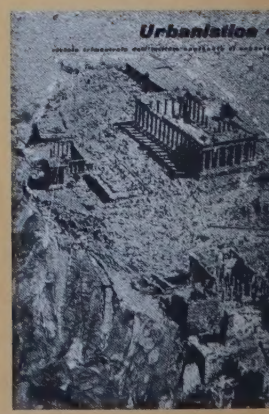
710 fascicoli

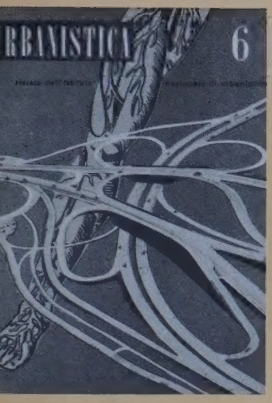
650 fascicoli

370 fascicoli



1.100 fascicoli


1.300 fascicoli



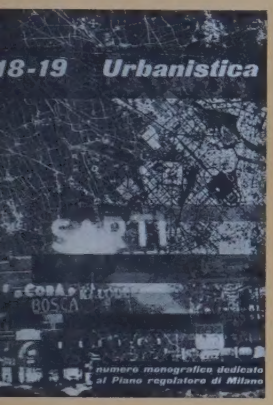
esaurito

esaurito

esaurito

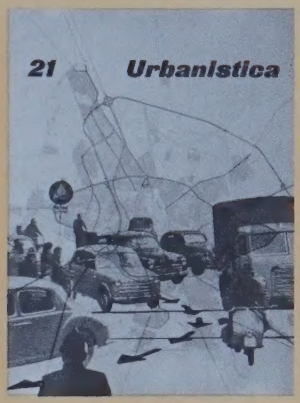
esaurito

esaurito



610 fascicoli

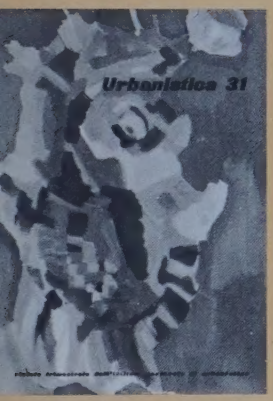
410 fascicoli



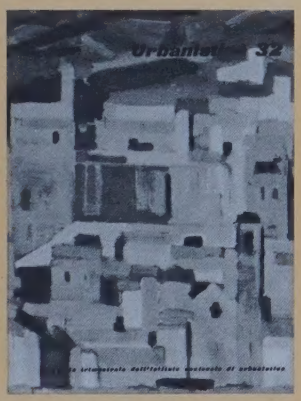
480 fascicoli

380 fascicoli

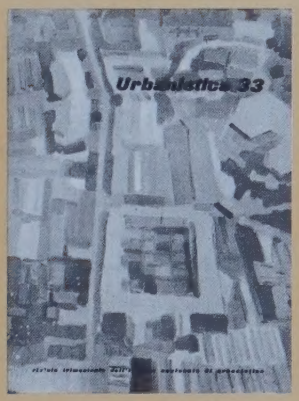
320 fascicoli



120 fascicoli



150 fascicoli

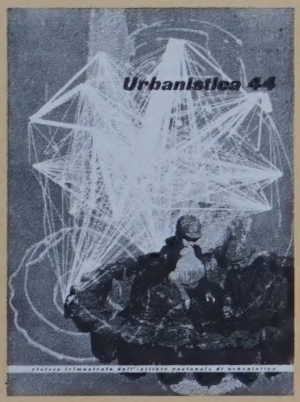


200 fascicoli

720 fascicoli

410 fascicoli

2.080 fascicoli



2.560 fascicoli

URBANISTICA

arretrati disponibili
prenotazioni per ristampa

3 ND/STUDIO MILANI - TORINO

IN 40 PAESI, ORMAI VERSO TUTTO IL MONDO, SI DIFFONDONO I LAMINATI PLASTICI PRINT:
I PIÙ BEI COLORI, LE FINITURE PIÙ RAFFINATE, LE RICERCHE PIÙ ATTENTE IN OGNI DIREZIONE.

print
laminati plastici

PRODOTTI ABET S.p.A. - V. DELL'INDUSTRIA 19 - BRA (CUNEO)